



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY



**Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales  
con especialización en Trabajo Social**

**De entusiasta decisión a dato ingrato:  
La política asistencial en el Uruguay  
progresista (2005 – 2014)**

**Autora: Ximena Baráibar Ribero**

**Tutora: Dra. Carmen Midaglia Souto** (Universidad de la  
República – Facultad de Ciencias Sociales)

**Octubre 2020**

**Montevideo, Uruguay**

**Página de aprobación**

El Tribunal docente integrado por los abajo firmantes aprueba la Tesis de Investigación:

**Título:**

.....  
.....

**Autora:**

.....

**Tutora:**

.....

**Carrera:**

.....

**Calificación:**

.....

**Tribunal:**

**Profesora/a:**

.....

(Nombre y firma)

**Profesora/a:**

.....

(Nombre y firma)

**Profesora/a:**

.....

(Nombre y firma)

**Fecha:**

.....

**A Vicente y Antonia,**  
Por tanto,  
sobre todo, por la paciencia en este proceso.

## **Agradecimientos**

Hace un tiempo, una querida amiga me dijo que yo no soy simpática, pero soy agradecida. Eso sigue siendo así y corresponde hacerlo al llegar al final de este largo –demasiado largo– proceso, que además supuso un documento con demasiada larga extensión (aún mayor en la versión anterior).

Carmen, como tutora, supo acompañar y realizar valiosos aportes en este trayecto y también insistir en que debía ser finalizado.

Mi madre, mi padre, mis hermanos y Loly, también acompañaron sin entender demasiado el sentido de tanto tiempo invertido en esto. Mi padre, además, me proporcionó material del Frente Amplio que era parte de su enorme archivo.

También a Tato quiero agradecerle su paciencia y celebrar que tuviera ganas de empezar y seguir una relación con alguien que siempre ‘tenía que hacer la tesis’. Además, me dio asistencia tecnológica muy valiosa y repitió varias veces que este momento llegaría.

Mucha gente cercana y querida preguntó, pero, sobre todo, no preguntó en este tiempo, por la distancia a la que me encontraba del final. Por esto, quiero agradecerles a mis amigas y amigos de la Ronda, de los Ñoquis, de las Chiquilinas, de los Santuyos y de Araminda.

Adela, Carolina, Laura y Sandra, con quienes comparto trabajo directamente en el Departamento de Trabajo Social, tuvieron paciencia las veces que la escritura interfería en lo que me correspondía hacer. Apoyaron siempre que les pedí algo, alentaron otras tantas veces y también ellas, supieron no preguntar, aunque sé que querían hacerlo.

Más ampliamente, también va mi reconocimiento a otros docentes y funcionarios del DTS que también acompañaron y alentaron estos años.

Finalmente, también quiero agradecer a Ana, Andrés M, Andrés S, Carmen, Christian, Daniel, Francisco, Gabriel, Gerardo, Juan Pablo, Julio, Lauro, Leonor, Luis, Mariella, Martín, Miguel, Selva, Yamandú, que aceptaron conversar conmigo y compartir sus experiencias en el MIDES y/o en el Consejo Nacional de Políticas Sociales y sus impresiones y valoraciones de lo realizado desde allí.

## **Resumen**

En marzo de 2005 asume por primera vez el gobierno nacional, el Frente Amplio (y vuelve a ganar las dos siguientes elecciones nacionales) en un contexto de grave deterioro económico y social, producto de la crisis del 2002. A partir de esta realidad, una de las primeras medidas implementadas refiere a la política asistencial, entendiendo por esta, acciones orientadas a los pobres en tanto tales.

Programas dirigidos a los pobres y alguna institucionalidad encargada de su gestión, existían previamente al año 2005. Pero será bajo el gobierno del Frente Amplio que la política asistencial se amplía, se diversifica y se institucionaliza, lo que es observable en aspectos institucionales y programáticos. El segundo gobierno se desarrolla en otro contexto social y económico, pese a lo cual la política asistencial continua su proceso de institucionalización y expansión.

La tesis procura conocer y analizar los fundamentos políticos que llevaron al Frente Amplio, en tanto fuerza política de izquierda, a desarrollar e institucionalizar la política asistencial entre 2005 y 2014, y las formas concretas que esta política adoptó.

La estrategia metodológica supuso dos grandes líneas de trabajo. El análisis teórico orientado a conceptualizar la política asistencial, dentro de la reflexión sobre el bienestar y la protección social. Por su parte, el análisis empírico es realizado en base al estudio de documentos elaborados por el Frente Amplio como fuerza política y luego en el gobierno nacional. Asimismo, fueron realizadas 19 entrevistas en profundidad a personas que tuvieron cargos de relevancia en la definición y gestión de la política asistencial dentro del período de estudio.

El trabajo concluye que el Frente Amplio tiene un amplio convencimiento de la necesidad de desarrollar política asistencial en 2005 y eso se fundamenta básicamente en la emergencia social y económica. Pero a medida que se sale de ese contexto y se procesa un reposicionamiento del Estado en la provisión de bienestar (regulación del trabajo y servicios de orientación universal), va perdiendo capacidad de fundamentar y legitimar la política asistencial. Esta parecería volverse tan necesaria como incómoda, en tanto supone una mirada menos optimista sobre los resultados de la gestión del gobierno.

**Palabras clave:** política asistencial; bienestar social; Frente Amplio; Uruguay.

## **Abstract**

In march 2005, for the first time the national government was assumed by Frente Amplio (that won the next two national elections again) in a context of serious economic and social deterioration, product of the crisis at 2002. Based on this reality, one of the first measures implemented was the assistance policy, understanding it as actions aimed at poor people as such.

Programs aimed at poor people and some institutions in charge of their management existed before 2005. But it will be under Frente Amplio's government, that the assistance policy expanded, diversified and institutionalized. This is observable in institutional and programmatic aspects. The second government takes place in another social and economic context, but assistance policy continues its process of institutionalization and expansion.

This thesis seeks to know and analyse the political foundations that led a left political force -Frente Amplio- to develop and institutionalize the welfare between 2005 and 2014, and the concrete forms that this policy adopted.

The methodological strategy supposed two main parts. On one hand, the theoretical analysis aimed to conceptualize the assistance policy, within the reflection on welfare and social protection. On the other, the empirical analysis was based on the discuss of Frente Amplio's documents, prepared as a political force and then in the national government. With this, were made 19 interviews to people who held relevant positions in the definition and management of assistance policy within the study period.

The study concludes that Frente Amplio has a broad conviction of developing assistance policy in 2005, and this is basically based in social and economic emergency. But as one that context is leaved and proccesed a State repositioning in the provision of well-being (work regulation and service with universal orientation), it losed capacity to legitimaze assistance policy. This one seems to become at the same time, necessary and uncomfortable, since it supposes a less optimistic vie of the government's management results.

**Key words:** assistance policy; social welfare; Frente Amplio; Uruguay

## Contenido

<b>INTRODUCCION.....</b>	<b>1</b>
Estructura del documento .....	7
<b>ESTRATEGIA METODOLOGICA .....</b>	<b>9</b>
<b>CAPITULO I – POLITICA ASISTENCIAL Y CONFIGURACION HISTÓRICA .</b>	<b>13</b>
<b>I.I. CONCEPTUALIZANDO LA POLÍTICA ASISTENCIAL.....</b>	<b>13</b>
I.I.1. La asistencia como atención a los pobres.....	14
I.I.2. La Asistencia social como prestación no contributiva .....	15
I.I.3. Asistencia y trabajo: una histórica (y actualizada) relación en tensión.....	18
I.I.4. Asistencia y pertenencia comunitaria: el otro criterio de demarcación.....	24
I.I.5. Asistencia y promoción social.....	25
I.I.6. Otros asuntos a considerar en tomo a la política asistencial .....	27
<b>I.II. ANTECEDENTES HISTORICOS.....</b>	<b>28</b>
I.II.1. Primera Ley de Pobres de 1601.....	28
I.II.2. Speenhamalnd Law, de 1795 .....	30
I.II.3. La Nueva Ley de Pobres de 1834.....	33
I.II.4. La realidad social posterior a 1834.....	37
<b>CAPITULO II – ESTADOS Y REGIMENES DE BIENESTAR Y LA POLITICA ASISTENCIAL.....</b>	<b>40</b>
<b>II.I. OTTO VON BISMARCK Y WILLIAM BEVERIDGE Y SUS APORTES EN LA CONFIGURACIÓN DEL ESTADO DE BIENESTAR.....</b>	<b>40</b>
<b>II.II. ¿QUÉ ES EL ESTADO DE BIENESTAR?.....</b>	<b>46</b>
II.II.1. Estado de Bienestar y la intervención estatal .....	46
II.II.2. Estado de Bienestar y la centralidad del pleno empleo .....	47
<b>II.III. TIPOLOGÍAS DE ESTADO Y REGIMENES DE BIENESTAR.....</b>	<b>51</b>
II.III.1. La primera clasificación de tipos de bienestar: la tipología de Richard Titmuss .....	52
II.III.2. Gosta Esping-Andersen y su tipología de Estados y regímenes de bienestar. 53	
<b>II.IV. ESTADOS Y REGIMENES DE BIENESTAR EN AMERICA LATINA ....</b>	<b>57</b>
<b>CAPÍTULO III – LA CRISIS DE LOS ESTADOS DE BIENESTAR Y LA AMPLIACION DE LA POLITICA ASISTENCIAL.....</b>	<b>62</b>
<b>III.I. LOS ARGUMENTOS EN TORNO A LA CRISIS. ....</b>	<b>62</b>
III.I.1. Un contexto diferente: de sociedades industriales, a post industriales.....	62
III.I.2. La crisis de legitimidad del Estado de Bienestar.....	66

III.I.3. Otras miradas críticas al Estado de Bienestar .....	68
<b>III.II. LA ‘RESPUESTA’ POR DEFECTO: LA POLITICA ASISTENCIAL.....</b>	<b>70</b>
III.II.1. La política asistencial como última red o malla de seguridad.....	70
III.II.2. Resultados y discusiones instaladas .....	74
<b>CAPÍTULO IV – AMERICA LATINA: CRISIS, REFORMA Y LA EMERGENCIA DE LA POLITICA ASISTENCIAL.....</b>	<b>81</b>
<b>IV.I. CRISIS Y AJUSTE ESTRUCTURAL .....</b>	<b>81</b>
IV.I.1. El ajuste estructural.....	84
<b>IV.II. EL NUEVO MODELO DE POLITICAS SOCIALES: PRIMERA TANDA DE INNOVACIONES.....</b>	<b>86</b>
<b>IV.III. LA EMERGENCIA DE LA POLITICA ASISTENCIAL.....</b>	<b>98</b>
IV.III. 1. Los Fondos de Inversión Social (FIS).....	100
<b>IV.IV. ESTADOS Y REGIMENES DE BIENESTAR DESPUES DE LA REFORMA .....</b>	<b>108</b>
<b>CAPITULO V – AMERICA LATINA EN EL INICIO DEL NUEVO SIGLO: AMPLIACION, CONSOLIDACION E INSTITUCIONALIZACION DE LA POLITICA ASISTENCIAL.....</b>	<b>112</b>
<b>V. I. EL CONSENSO DE WASHINGTON Y LAS REFORMAS DE SEGUNDA GENERACION.....</b>	<b>112</b>
<b>V.II. PANORAMA ECONOMICO, SOCIAL Y POLITICO DE AMERICA LATINA.....</b>	<b>118</b>
<b>V.III. EL NUEVO MODELO DE POLÍTICAS SOCIALES: SEGUNDA TANDA DE REFORMAS.....</b>	<b>123</b>
<b>V.IV. LA AMPLIACION DE LA POLITICA ASISTENCIAL: EL CASO DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS .....</b>	<b>131</b>
V.IV. 1. ¿Qué son los Programas de Transferencias Condicionadas?.....	134
V.IV.2. Valoraciones favorables en tomo a los PTC .....	141
V.IV.3. Críticas a los Programas de Transferencias Condicionadas.....	145
V.IV.4. Discusiones instaladas/discusiones omitidas: el impacto político de los PTC .....	150
<b>V.V. LA INSTITUCIONALIZACION DE LA POLITICA ASISTENCIAL: LA CREACION DE MINISTERIOS SOCIALES.....</b>	<b>156</b>
<b>V. VI. ESTADOS Y REGIMENES DE BIENESTAR EN EL COMIENZO DEL SIGLO XXI.....</b>	<b>160</b>
<b>CAPITULO VI – ESTADO DE BIENESTAR Y POLITICA ASISTENCIAL EN EL URUGUAY.....</b>	<b>166</b>
<b>VI. I. SURGIMIENTO Y EXPANSION DEL ESTADO DE BIENESTAR .....</b>	<b>166</b>



<b>VI. II. EL ESTADO DE BIENESTAR BAJO LA DICTADURA DE GABRIEL TERRA.....</b>	<b>172</b>
<b>VI. III. EL URUGUAY FELIZ.....</b>	<b>175</b>
<b>VI.IV. LA CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR.....</b>	<b>181</b>
<b>VI.V. LA DICTADURA CÍVICO MILITAR.....</b>	<b>186</b>
<b>VI.VI. LA RESTAURACIÓN DEMOCRÁTICA.....</b>	<b>190</b>
<b>CAPITULO VII – LA POLITICA ASISTENCIAL EN EL PRIMER PERIODO DE GOBIERNO DEL FRENTE AMPLIO .....</b>	<b>205</b>
<b>VII.I. EL FRENTE AMPLIO ANTES DE ASUMIR EL GOBIERNO NACIONAL .....</b>	<b>206</b>
VII.I.1. Antecedentes y contexto de la política asistencial en el Uruguay .....	206
VII.I. 2. El Frente Amplio como fuerza política .....	211
VII.I. 3. Otros documentos relevantes.....	227
VII.I. 4. En síntesis.....	230
VII.II.1. El Frente Amplio de cara y en el gobierno (2004/2005 – 2007).....	233
VII.II.2. El Frente Amplio como fuerza política.....	271
VII.II.3. En síntesis.....	275
<b>VII.III. EL FRENTE AMPLIO DURANTE LA SEGUNDA PARTE DEL PRIMER PERIODO DEL GOBIERNO NACIONAL (2008 – 2009) .....</b>	<b>277</b>
VII.III.1. El Frente Amplio en el gobierno (2008 – 2009).....	279
VII.III.2. El Frente Amplio como fuerza política (2008 – 2009) .....	306
VII.III.3. En síntesis .....	310
<b>CAPITULO VIII – LA POLITICA ASISTENCIAL EN LA AGENDA Y GOBIERNO DEL FRENTE AMPLIO (2010 – 2014).....</b>	<b>313</b>
<b>VIII.I. EL FRENTE AMPLIO EN EL GOBIERNO NACIONAL (2010 – 2014). 313</b>	
VIII.I.1. El discurso de José Mujica.....	319
VIII.I.2. Medidas de gobierno .....	321
VIII.I.2.2 LA REFORMA SOCIAL .....	324
<b>VIII.I.3. Los Programas Sociales .....</b>	<b>331</b>
VIII.I.3.1. PANORAMA GENERAL SOBRE LOS PROGRAMAS SOCIALES... 331	
VIII.I.3.2. ALGUNOS PROGRAMAS SOCIALES RELEVANTES.....	336
VIII.I.4. Innovaciones institucionales .....	352
<b>VIII.II. EL FRENTE AMPLIO COMO FUERZA POLITICA (2010 – 2014) .....</b>	<b>367</b>
<b>VIII.III. EN SÍNTESIS .....</b>	<b>382</b>
<b>SÍNTESIS FINAL Y CONCLUSIONES.....</b>	<b>385</b>

**ANEXO 1. LISTADO DE ENTREVISTADAS Y ENTREVISTADOS (por orden alfabético) ..... 433**

## INTRODUCCION

Este documento constituye la tesis final, en el marco del Doctorado en Ciencias Sociales (con mención en Trabajo Social) de la Facultad de Ciencias Sociales. Está centrado en analizar la **política asistencial, entendiendo por esta las acciones dirigidas específicamente a los pobres en tanto tales**. Se trata de una de las medidas centrales, desarrolladas por el Frente Amplio de manera inmediata, al asumir por primera vez el gobierno nacional en 2005. Ese triunfo se da en un contexto de deterioro social y económico, que tiene como su mayor expresión la crisis del año 2002. Entre otros aspectos, esa realidad es visualizable en el aumento de la pobreza, la indigencia, la desigualdad, la desocupación y la informalidad, que operaron como fundamento de esa línea de actuación pública.

Programas dirigidos a los pobres y alguna institucionalidad encargada de su gestión, existían en forma previa al año 2005. Pero será bajo el gobierno del Frente Amplio que la política asistencial transita por tres procesos: **se amplía, se diversifica y se institucionaliza**, lo que es observable en aspectos institucionales y programáticos. Dentro de los primeros, particular destaque supone el único nuevo ministerio creado durante los tres gobiernos del Frente Amplio. Se trata del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) que comienza a funcionar en marzo de 2005. Junto a este son desarrollados diversos dispositivos de carácter central y otros territoriales, básicamente orientados a coordinar la oferta pública social y a promover la descentralización y la participación. El Gabinete Social y el Consejo Nacional de Políticas Sociales son parte de los dispositivos centrales, en tanto las Oficinas Territoriales, las Mesas Interinstitucionales, los Consejos Sociales y los Servicios de Orientación, Consulta y Atención Territorial (SOCAT) conforman los de carácter territorial.

La política asistencial se expresa además en la puesta en marcha de variados programas. Muchos de ellos se desarrollan en torno a lo que aquí son denominados marcos, entendiendo por estos, orientaciones que dan sentido y enmarcan a esta política: el Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES) entre 2005 y 2007 y el Plan de Equidad (PE) iniciado en 2008 y sin plazo de finalización.

Cinco años después, el Frente Amplio vuelve a asumir el gobierno, hasta 2014 y pese a tratarse de un contexto social y económico diferente, la política asistencial continúa teniendo relevancia. El Presidente Mujica, también asume haciendo referencia a la emergencia, en este caso, específicamente en su expresión socio habitacional. Asimismo, se procesan modificaciones institucionales en el MIDES y en el año 2012, se aprueba un nuevo marco, la denominada Reforma Social y crecen y consolidan diversos programas asistenciales.

Lo que además resulta interesante observar es que la política asistencial no es la única acción desarrollada. Desde el inicio del gobierno de izquierda, se retoma la presencia estatal en el mundo del trabajo, atendiendo a las demandas de los sindicatos, actores colectivos históricamente aliados de esa fuerza política (Midaglia y Antía, 2011). Además, se da un aumento del Gasto Público Social y se procesan otras reformas en áreas relevantes de la política social, siendo el mayor ejemplo, la que se produce a partir de 2007, en la salud.

Como fuera indicado, en torno a esos marcos, pero trascendiéndolos, se desarrollan múltiples programas sociales. De acuerdo a un relevamiento realizado por el Instituto de Ciencia Política (ICP), entre 2005 y 2008 son creados 132 programas, de los cuales 95 están dirigidos a los más pobres, en formatos asistenciales o promocionales. Parte de la explicación a esto la encuentran en la matriz de bienestar uruguayo. Su ‘núcleo duro’ (salud, educación, trabajo y seguridad social) se inicia en el siglo XX y se expande hacia la mitad del mismo (MIDES, 2010 a). Pese a esto, la ampliación de la política asistencial a partir de 2005 no parece explicable solamente desde esta realidad y en cambio -y como será analizado- expresa una clara voluntad de desarrollar primero y consolidar después, esta línea de actuación.

Luego del trabajo realizado por el ICP y el Observatorio Social del MIDES, continúa el proceso de relevamiento de la oferta pública social, de donde surgen dos mapeos de la matriz de protección social. A diferencia de lo efectuado por el primer estudio, no analizan el año de creación, sino los programas existentes en un momento dado.

Del primer mapeo -que surge de un relevamiento efectuado en 2011 y 2012-, resulta que son 358 los programas sociales implementados por organismos públicos de carácter nacional. De ellos, 51 se dirigen a situaciones de especial vulneración de derechos y 146 se orientan a la pobreza y vulnerabilidad a la misma (MIDES, s/f a). El relevamiento realizado en 2014 y 2015, ajusta la forma de organización de los programas. De los 330 programas sociales en desarrollo, 155 se dirigen a la pobreza y vulnerabilidad a la pobreza, mientras que 12 de ellos, están conformados por componentes universales y focalizados (MIDES, s/f b).

Asimismo, interesa destacar que ambos relevamientos organizan la información según las diversas arenas de política, observándose que salvo en el caso de la alimentación, en el resto de ellas (educación, salud, trabajo y empleo, seguridad social, vivienda y hábitat, participación y cultura) existen programas orientados a la pobreza y la vulnerabilidad, en áreas donde se implementan programas dirigidos al conjunto de la población.

Dentro del amplio y diversificado conjunto de programas desarrollados, particular relevancia tienen los de transferencias condicionadas. El Ingreso Ciudadano como componente del PANES y el Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares dentro del Plan de Equidad, adquieren centralidad en términos de cobertura, montos y discusiones instaladas.

Lo indicado supone que la política asistencial bajo los gobiernos del Frente Amplio, se desarrolla dentro de un contexto de emergencia, pero se consolida e institucionaliza pasada esa realidad y en dentro de un proceso que supuso el reposicionamiento del Estado como actor relevante en la provisión de bienestar. Además, se observa que la gran mayoría de los programas asistenciales están ubicados dentro del ‘núcleo duro’ de la matriz de bienestar y otros lo hacen en el área del trabajo. Esto supone que, a pesar de la orientación universal de esa matriz y las mejoras operadas en el mundo del trabajo, ‘se vuelve’ también preciso poner en marcha y sostener en el tiempo, programas focalizados hacia la pobreza.

En función de lo señalado, la tesis procura conocer y analizar los **fundamentos políticos que llevaron al Frente Amplio, en tanto fuerza política de izquierda, históricamente**

**vinculada a las organizaciones del mundo del trabajo, a desarrollar e institucionalizar la política asistencial entre 2005 y 2014, y las formas concretas que esta política adoptó.**

La delimitación histórica se basa en dos aspectos. En primer lugar, es en esos dos períodos que se sientan las bases institucionales y programáticas de la política asistencial de los gobiernos del Frente Amplio. El otro motivo refiere a que esa política fue anunciada como una acción transitoria y para responder a la emergencia, pero se estabiliza más allá de esa coyuntura. Para analizar la forma en que es fundamentada la asistencia en contextos de emergencia, pero también –y fundamentalmente- fuera de la misma, es preciso transitar más allá del primer período de gobierno.

El tema se considera relevante por cuatro motivos básicos. El primero surge de lo señalado y refiere a que es una de las principales líneas de innovación desarrolladas por el Frente Amplio. En segundo término, se trata de una acción que filosófica e históricamente se recuesta en las perspectivas liberales, las que se suponen alejadas de la izquierda política.

En tercer lugar, la política asistencial adquiere relevancia tanto en el debate público, como en la implementación de programas concretos, en los años 80 y 90, esto es, en el contexto de la crisis del Estado de Bienestar en el mundo desarrollado (y de su horizonte en América Latina). Indica Barrientos (2012) que, a mediados de los años 90, eran pocos los países latinoamericanos que contaban con programas de combate a la pobreza en gran escala. En cambio, la década de 2000, estuvo dominada por la expansión de la asistencia social y de acuerdo a Pereira (1996) nunca la asistencia fue tan revisitada como desde los años 80 y requerida como una especie de tabla de salvación estratégica a la crisis del *Welfare State*. Dirá Perelmiter (2011) que la política asistencial adquirirá un inédito protagonismo y para Grassi (2006) pesará como nunca antes, en el sentido general de la política social. A partir de esto, lo que resulta más interesante observar y es un desafío a comprender, es que la política asistencial en muchos países -entre ellos Uruguay- continúa su presencia (e incluso la amplifica) bajo gobiernos con otra orientación distinta a la que le dio origen y que supusieron un reposicionamiento y una ampliación de la actuación del Estado en la protección social y con distancia de los contextos de crisis que le dieran origen.

El cuarto motivo refiere a la creciente importancia que en el debate público ha venido teniendo la política asistencial. La última Encuesta de Valores (OPP, Equipos y Ducsa, 2015), en el apartado vinculado a Actitudes ante la pobreza -y considerando los años 1996, 2006 y 2011-, señala que es una de las áreas donde se han producido grandes transformaciones en los últimos años. Agrega que algunas de las variaciones en este punto, son de las más relevantes en magnitud e implicancia de todo el estudio. Lo que se observa es un crecimiento importante de quienes creen que la pobreza se debe a causas individuales y no sociales. En este sentido conocer la construcción y fundamentación realizada por el Frente Amplio en relación a esa realidad y sus respuestas, adquiere fundamental relevancia.

Otro aspecto a destacar y que también pauta la forma en que es abordado el objeto de estudio, refiere a la manera en que la política asistencial ha sido analizada y problematizada. Algunas miradas, tienden a colocar el énfasis en lo que supone la política asistencial y los impactos

para sus receptores. Desde ahí surgen cuestionamientos a los procesos de individualización (Crespo et al, 2009; Merklen, 2013), a la asociación a mínimos biológicos (Alvarez, 2005), al control y disciplinamiento (Alvarez, 2011; Dallorso, 2013), al estigma (Grassi, 2006; Pereira, 1996). Otras miradas colocan el foco en la política asistencial, en relación y debate con otras esferas de provisión de bienestar (Midaglia y Silveira, 2011).

Este trabajo -compartiendo en muchos casos el primer conjunto de críticas-, se centra en **ubicar la política asistencial en su relación con las restantes prestaciones del Estado y el mercado de trabajo**, por tres motivos. En primer lugar, dado que la asistencia se configura históricamente (y también en la actualidad) en una relación en tensión con el trabajo. Luego, dado que la política asistencial tiene prácticamente siempre la intención de vincular o re vincular con esas esferas potencialmente proveedoras de bienestar. Finalmente, porque es poniendo el foco en esa relación (en la que existe y en la que no logra existir) y en la valoración que se hace del mercado de trabajo y de la actuación del Estado, que las críticas a la política asistencial, toman otro dramatismo y también otra potencia las respuestas a ellas.

Un último aspecto en las precisiones iniciales refiere a que la política social -y por tanto la asistencial- supone siempre una construcción política, lo que implica cuestionar su reducción a simples asuntos técnicos. Esto supone que más que planes y programas “(...) la política social es la manera y expresa, el cómo y hasta donde una sociedad asegura la reproducción de sus miembros y, en definitiva, la forma como resuelve su propia reproducción” (Grassi, 2008: 30). Agrega que la política social manifiesta la tensión consustancial a las sociedades capitalistas, entre el principio de igualdad de los individuos propio de la idea de ciudadanía y la dependencia que se deriva de la relación salarial.

Lo indicado implica que la expresión que porta la política social es siempre objeto de disputa y remite a una forma de comprensión de la cuestión social. De acuerdo a Crespo y Serrano (2013) una función fundamental de una política es construir un sentido común acerca del asunto en cuestión, que servirá como fundamento de la intervención. En este sentido, es parte de la propia política social, la definición de que es un problema (Danani, 2009) y este, no se deriva directamente de la aflicción de un grupo social, sino que supone su constitución como tal y es dependiente de los procesos con los que se lo nombra, describe y especifica (Grassi, 2008). Agrega que un problema no se define de manera aislada,

Por lo tanto, la disputa por su definición es también por la determinación de las causas, por la atribución de responsabilidades por su formación, por la determinación de ámbitos de competencia en las soluciones y por los alcances de la voluntad política de intervención (Grassi, 2006: 22).

Luego, la política social -y por tanto la asistencial-, expresa el nivel de responsabilidad del Estado por la reproducción y por el tipo y calidad de la satisfacción, define quien es nominado como merecedor de atención y en que radica dicho merecimiento. Estas cuantías expresan y producen distinciones sociales, constituyendo sujetos provistos de diferentes atributos. Esto supone que **la política social no encuentra sin más un sujeto pre – constituido, sino que, en la identificación del destinatario, lo constituye. Aún cuando los sujetos pre existen a la política social, esta participa del poder de constitución de**

**sujetos, sean como asistidos, pobres, ciudadanos, trabajadores** (Grassi, 2006; 2008; 2013).

En suma, examinar los discursos sociales que conforman el sentido acerca de los principios que sostienen o critican los regímenes de política social y dan fundamento a distintos modelos de Estado, tiene especial relevancia (Hopp y Lijterman, 2018).

Esta perspectiva, también implica otro aspecto relevante y es que la simple existencia de la política social -en este caso, de la asistencial-, no supone necesariamente una mejora en las condiciones de vida de aquellos a quienes va dirigida (Pereira, 2008). De acuerdo a Danani (2008; 2009) las políticas sociales pueden mejorar la vida, pero no necesariamente lo hacen. La política social socializa la reproducción, solo si la satisfacción de necesidades se toma un proceso de reconocimiento de derechos del sujeto. Solo en esta circunstancia, la persona puede -al menos parcialmente- independizarse del mercado. La política social es un proceso sociopolítico, institucional, económico y cultural en el que una sociedad define los sujetos y medios legítimos de satisfacción de las necesidades. De esta manera, las instituciones estatales son la expresión político – institucional de la responsabilidad o desresponsabilización colectiva.

Lo señalado supone que no alcanza con visualizar si existe o no intervención del Estado a través de la política social, sino que es preciso problematizar sus sentidos y fundamentos, considerando que son pasibles de contenidos y orientaciones diversas y también de distintos grados de protección social. Estos aspectos también serán considerados al analizar la política asistencial en el país.

A partir de lo definido, la tesis se plantea los siguientes **objetivos**:

Objetivo general:

Contribuir a describir, caracterizar y problematizar el sentido de la política asistencial dentro del sistema de protección social uruguayo entre 2005 y 2014.

Objetivos específicos:

1 – Contribuir a delimitar conceptualmente que se entiende por política asistencial y cuál ha sido su desarrollo histórico y sus expresiones recientes.

2 – Caracterizar el contexto e identificar los elementos que explican en el mundo desarrollado y en América Latina la ampliación e institucionalización de la política asistencial a partir de los años ochenta.

3 – Analizar el lugar otorgado por el Frente Amplio, antes de 2005, a la política asistencial dentro del conjunto de acciones posibles a desarrollar en caso de asumir el gobierno nacional y sus valoraciones.

4 – Considerar las justificaciones a las que ha recurrido esa fuerza política para ampliar e institucionalizar la política asistencial, en el contexto de crisis socioeconómica, así como en

la fase de crecimiento y simultáneamente atender sus valoraciones sobre la dinámica del mercado de trabajo y las restantes prestaciones públicas.

5 – Identificar coincidencias y distancias entre las miradas y valoraciones realizadas por el Frente Amplio en tanto fuerza política y como gobierno nacional.

Las **preguntas** que buscan responderse en esta investigación, guardan relación con los objetivos definidos.

¿A qué refiere la política asistencial?, ¿Cuáles son sus elementos constitutivos y caracterizadores?, ¿Cuáles son los elementos que en los años ochenta llevan a la ampliación e institucionalización de la política asistencial en el contexto europeo y en América Latina?

En Uruguay, ¿Cuál es el lugar que el Frente Amplio como fuerza política le otorga a la política asistencial dentro de las acciones a desarrollar en caso de asumir el gobierno del país?, ¿Qué valoración tiene de la misma?. Luego de asumir el gobierno nacional, ¿Cuál es la mirada del Frente Amplio sobre su gestión y la realidad social y económica?, ¿Cuáles son las fundamentaciones y justificaciones construidas para consolidar la política asistencial fuera de la emergencia y en un contexto de crecimiento económico, ampliación del gasto público y de reducción de la pobreza e indigencia?

¿Qué formas concretas toma la política asistencial en los dos primeros gobiernos frenteamplistas?, ¿En qué términos se dan estos debates en el Frente Amplio como fuerza política y como partido a cargo del gobierno nacional?

En suma, ¿Cuál es el proceso que lleva a que la política asistencial de un lugar residual dentro de las prestaciones públicas, pase a tener un lugar central en el conjunto de intervenciones que el gobierno desarrolla?, ¿Qué supone esto para el Frente Amplio?

### **Estrategia metodológica**

La estrategia metodológica supuso dos líneas de trabajo. El análisis teórico orientado a conceptualizar la política asistencial, dentro de la reflexión sobre el bienestar y la protección social. Por su parte, el análisis empírico es realizado en base al estudio de documentos elaborados por el Frente Amplio como fuerza política y luego en el gobierno nacional. Asimismo, fueron realizadas 19 entrevistas en profundidad a personas que tuvieron cargos de relevancia en la definición y gestión de la política asistencial dentro del período de estudio.



## **Estructura del documento**

Luego de esta introducción, se presenta la estrategia metodológica utilizada. El resto del documento se organiza en ocho capítulos. El primero se centra en la conceptualización de la política asistencial y su configuración histórica. Básicamente entendida como acciones orientadas a los pobres y de carácter no contributivo, está además atravesada por dos criterios que delimitan su campo de actuación: la pertenencia comunitaria y fundamentalmente la incapacidad para trabajar.

El segundo capítulo analiza el período de consolidación de los Estados de Bienestar (o Estado Social), y sus especificaciones en América Latina procurando visualizar el lugar que allí tuviera la política asistencial. Se observa que la política asistencial ocupa un lugar de baja presencia en las reflexiones sobre esa estructuración del Estado y cuando lo tiene es pensada como residual -en tanto la protección social se asocia básicamente al trabajo formal y los servicios universales (o con esa orientación)- y transitoria.

El tercer capítulo se centra en la crisis del Estado de Bienestar, básicamente a partir de los años '70. Se trata de un período relevante en tanto es a partir de allí que comienza el proceso de ampliación, diversificación e institucionalización de la política asistencial y de debates en torno a la misma. Se inicia con los argumentos manejados en relación a la crisis y luego aborda las respuestas a la misma, muchas de ellas expresadas en la asistencia. Se observan aspectos de contexto económico y social propios de sociedades postindustriales que difieren de las industriales, pero también cuestionamientos a la conveniencia de la participación del Estado en la provisión de bienestar. Finalmente, se visualiza la centralidad de las rentas mínimas de inserción como programas concretos dentro de la política asistencial.

El cuarto capítulo pone foco en América Latina a fines del siglo pasado. Analiza la emergencia del modelo neoliberal o neoclásico y sus consecuencias sociales y la crisis y reestructura de los incompletos Estados de Bienestar. El capítulo desarrolla los contenidos que este modelo supone y sus consecuencias en la acción del Estado, donde básicamente cambia su forma de hacerse presente: limita su intervención en la política de trabajo y en los servicios universales y comienza el desarrollo de la política asistencial. En relación a esta última, analiza los Fondos de Inversión Social (FIS) como ejemplo paradigmático a partir de los años 80 y 90. Presta particular atención al cambio en el modelo de políticas sociales, cuyos ejes estructurarán fundamentalmente las acciones orientadas hacia los pobres.

El quinto capítulo problematiza lo ocurrido en América Latina a inicios de este siglo donde la política asistencial se consolida, en un contexto económico y social diferente al del período anterior y también con innovaciones políticas en varios gobiernos del continente. Analiza cierta modificación en la orientación de los organismos multilaterales de crédito y como esto supuso colocar al combate a la pobreza como uno de los centros de las políticas sociales. Luego desarrolla los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC), considerados paradigmáticos en términos de respuesta a la pobreza. Asimismo, se centra en los aspectos

institucionales, fundamentalmente en la creación de Ministerios Sociales y finaliza repasando los regímenes de Bienestar resultantes en el continente luego de estos procesos.

Los siguientes tres capítulos, se centran en el Uruguay. Aunque a lo largo del documento, se caracteriza al Estado de Bienestar del país, en el contexto del continente, el sexto capítulo profundiza estos aspectos, poniendo particular atención al lugar que históricamente ocupó la política asistencial. Se observa que esta tuvo básicamente un lugar residual dentro de las políticas públicas y será a partir de la restauración democrática -y fundamentalmente desde 1990- que, en el contexto de los procesos de reforma social, aumente su relevancia.

El capítulo séptimo y el octavo, se centran específicamente en el objeto de esta tesis, es decir en la ampliación, diversificación e institucionalización de la política asistencial bajo los dos primeros gobiernos del Frente Amplio. El primero de estos capítulos lo hace en los años previos a que esa fuerza política asumiera el gobierno nacional y desde ese momento y hasta culminar el primer período en 2009. Se trata de un tiempo de enorme relevancia en tanto allí se crean el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el Plan de Atención Nacional de la Emergencia Social (PANES) y el Plan de Equidad, entre otros asuntos. Este último supone la institucionalización de la política asistencial como un componente estable dentro de las políticas sociales y no con carácter transitorio como ocurrió en el inicio del período.

El siguiente capítulo corresponde básicamente al segundo período de gobierno, que también adquiere relevancia para el objeto de esta tesis en tanto se procesan innovaciones institucionales dentro del MIDES, pero también fuera de él, creando nuevos programas asistenciales y ubicándolos en la órbita de Presidencia de la República. Asimismo, se dan novedades programáticas, entre otras, con la aprobación de la Reforma Social.

El documento finaliza con un punto de síntesis y conclusiones.

## ESTRATEGIA METODOLOGICA

Se trata de un estudio exploratorio, cuya estrategia metodológica supuso la articulación de la discusión teórica con el análisis empírico, definiendo dos grandes líneas de trabajo.

1) El **análisis teórico** es desarrollado en base a la investigación bibliográfica, y estuvo orientado a conceptualizar la política asistencial, sus expresiones históricas y las actuales y las discusiones asociadas a la misma. También se centró en el Estado de Bienestar (en el mundo desarrollado y sus expresiones latinoamericanas) y su crisis como contexto de resurgimiento de la política asistencial y la realidad uruguaya.

2) El **análisis empírico** es realizado en base al análisis de documentos y a entrevistas en profundidad.

### 2.1) Análisis documental:

Vallés (2000) toma la definición de documentos elaborada por Mac Donald y Tipton (1993), donde se indica que son cosas que pueden leerse y refieren a algún aspecto del mundo social. Esto incluye registros intencionados, pero también otros que no hayan sido elaborados pensando en sacarlos a la luz pública (como cartas, fotografías, etc.).

En el caso de esta tesis los materiales analizados son de construcción intencional y a cargo del Frente Amplio tanto como fuerza política, como luego, en el gobierno nacional. En el primer caso, la fuente de información la constituyen los documentos producidos por esa organización política.

Moreira et al (2009) consideran que las definiciones programáticas de un partido político son analizables desde los programas y las plataformas electorales. Entienden que los primeros son claves para otorgar contenido sustantivo a las relaciones de representación, pero además y por medio de ellos, los ciudadanos saben si votan o no a un partido que refleje sus preferencias de políticas (*receptiveness*). Asimismo, el programa permite que la ciudadanía pida cuentas por la gestión de gobierno y la orientación de las políticas que antes propuso (*accountability*). El programa y sus cambios reflejan la forma en que el partido, se va adaptando a su ambiente y trabaja como agente del cambio. En similar sentido, se indica que los programas pueden considerarse como una aproximación a las ideologías de los partidos. Expresan lo que harán (o sus intenciones) al llegar al gobierno o a posiciones que les permitan influir en las políticas públicas (Alcántara 2004, apud Lorenzoni y Pérez, 2013).

Por su parte, las plataformas electorales son entendidas como la ‘foto actual’ que los partidos muestran para la competencia electoral (Alcántara 2004, apud Lorenzoni y Pérez, 2013) y de acuerdo a Moreira et al (2009) son más restringidas y menos comprometidas ideológicamente que los programas. Los asuntos más radicales que generalmente forman parte de la identidad partidaria, son dejados afuera. Se configuran en instrumentos más idóneos para ponderar políticas de cara a un electorado cada vez más amplio.

En el caso del Frente Amplio, señalan Moreira et al (2009) que programas y plataformas son claves en la apelación al electorado en la campaña electoral, operando como guía de gobierno

y sustento de identidades partidarias. En similar sentido, indican Lorenzoni y Pérez (2013) que el Frente Amplio produce dos tipos de documentos programáticos: los que elaboran los Congresos y las síntesis de los mismos. Los primeros generalmente son extensos y contienen definiciones fundamentales y propuestas concretas de políticas públicas. Los segundos, de menor amplitud, son los que se difunden a la ciudadanía dentro de la competencia electoral.

Finalmente, indican Moreira et al (2009) que las definiciones ideológicas, tanto de los partidos en general como de sus fracciones, se encuentran empotradas y retroalimentadas en un contexto de problemas que mucho influye en las definiciones programáticas.

En función de lo señalado, la información sobre el Frente Amplio en tanto fuerza política, proviene de cinco fuentes fundamentales:

i) Resoluciones de Congresos: Considerando la estructura organizativa del Frente Amplio y las competencias atribuidas a cada uno de los órganos de dirección, se analizan los contenidos de las resoluciones de los congresos celebrados antes de las elecciones de octubre de 2004, 2009 y 2014. La documentación de este último es incorporada en tanto es celebrado durante el segundo período de gobierno del FA y contiene una mirada sobre el mismo.

Se trata de documentos producidos luego de lo que Garcé y Yaffé (apud Moreira et al, 2009) consideran como la segunda etapa de la transición ideológica, estratégica y programática de la izquierda, la que ubican entre 1989 y 1994. Entienden que hay marcada similitud entre el programa gestor del Frente Amplio y las bases programáticas para las elecciones de 1984. A partir de 1985, la izquierda comienza a debatir las principales cuestiones programáticas e ideológicas, con un giro en 1989 abandonando buena parte del paquete ideológico fundacional. Entienden que este proceso estuvo marcado por el derrumbe del sistema socialista y la victoria de la izquierda en la elección municipal en Montevideo.

Se trata además de documentos producidos antes y después de que el Frente Amplio asumiera el gobierno nacional. Han sido consideradas las resoluciones del IV Congreso Ordinario Tota Quinteros, realizado en 2001 y del IV Congreso Extraordinario Héctor Rodríguez, desarrollado en 2003. También fueron analizadas las resoluciones de los Congresos realizados con posterioridad a asumir el primer gobierno y antes de las elecciones del segundo, esto es, el V Congreso Ordinario General Liber Seregni, desarrollado en 2007 y el V Congreso Extraordinario Zelmar Michelini, realizado un año después, en 2008. Finalmente, hizo parte del análisis el contenido producido en el VI Congreso Extraordinario Hugo Cores, de noviembre de 2013.

ii) Resolución del Plenario Nacional de abril de 2004: “Respaldo para la discusión del documento Grandes Lineamientos Programáticos para el Gobierno 2005 – 2010”.

iii) Programas de las campañas electorales del 2004, 2009 y 2014. En los dos primeros casos, se trata de los años en que fueron realizadas las dos primeras elecciones nacionales donde el FA resultó electo y que constituyen el período histórico aquí estudiado. De igual manera que con las resoluciones de los congresos, el último de los programas, aunque con proyección

hacia el tercer gobierno, se lo considera en tanto fue elaborado en el período de estudio conteniendo una mirada sobre el mismo.

iv) Discursos presidenciales realizados por Tabaré Vázquez y José Mujica, al asumir como presidentes en el 2005 y 2010 respectivamente.

vi) Cuadernos de la realidad: Se trata de una publicación realizada en 2013 para una campaña de difusión masiva, con el objetivo de mostrar los logros del gobierno.

El otro aspecto a considerar lo constituye la información producida por el Frente Amplio en el gobierno. Señalan Moreira et al (2009) que la otra forma en que se determina la orientación de una fuerza política es mediante la ideología de las elites del partido y del gobierno. Entienden que más allá del programa partidario, la ideología de quienes lo lleven a cabo es tan o más determinante del resultado que la de quienes participan en su elaboración.

En este caso, la información proviene de:

i) Leyes y decretos: Se analiza el conjunto de normativas que regulan tanto el funcionamiento institucional como los planes y programas que tuvieron traducción en este sentido.

ii) Memorias anuales del MIDES: Entre los años 2005 y 2011, este Ministerio realiza memorias donde presenta las acciones realizadas durante cada año. A partir de ese año dejan de realizarse Memorias anuales, retomando esa práctica en 2015.

iii) Documentos de Transición de Gobierno: Se trata de documentos elaborados por el MIDES de cara a los cambios de gobierno en 2009 y 2014.

iv) Documentación producida por el MIDES: Está orientada a difundir las acciones realizadas, otras que expresan la visión del organismo sobre la realidad social y finalmente otras que desarrollan en los aspectos institucionales de la política asistencial.

v) Reporte Social/ Reporte Uruguay: Constituyen una publicación oficial realizada entre el MIDES y la OPP, con el propósito de informar sobre la situación del país en dimensiones e indicadores relevantes que dan cuenta del grado de bienestar de la población (MIDES/OPP, Reporte 2013). El primer número fue publicado en el 2009, junto a este, son analizados los realizados en 2011, 2013 y 2015.

vi) Documentación producida por el CNPS: Se incluyen aquí el Plan de Equidad y la Reforma Social y también diversos documentos orientados a difundir el desarrollo de las políticas sociales.

La lectura y análisis del conjunto de estas fuentes documentales fue organizado en diversas dimensiones analíticas, agrupables en tres ejes. El primero refiere estrictamente a la política asistencial, considerando sus fundamentos, proyección temporal, institucionalidad y expresiones programáticas. Pero en función de la mirada que orienta esta tesis, el análisis fue más allá, dando lugar al segundo eje, centrado en el mundo del trabajo y los servicios de orientación universal y considerando la valoración sobre la significación de los mismos y el

diagnóstico sobre su situación antes y durante los gobiernos del Frente Amplio. El tercer eje se centró en el Estado, su orientación y diagnóstico a lo largo del período estudiado.

Se trata de ejes particularmente significativos en el caso de la política asistencial, dado que la forma programática que ha adoptado en los últimos años, resulta bastante similar, pudiendo ubicar las diferencias en el contexto más amplio (expresados en el segundo y tercer eje) de la mirada sobre el bienestar y la protección social.

## 2.2) Entrevistas:

Al análisis documental, se suma la realización de entrevistas en profundidad, con preguntas abiertas y en base a un guión de temas a abordar (Vallés, 2000). Ese guión fue tomado con flexibilidad, ajustando y ordenando las preguntas durante el transcurso de la entrevista en función del desarrollo de las mismas.

Con una extensión entre una hora y hora y media, se desarrollaron 19 entrevistas (una de ellas en junio de 2019 y las restantes entre setiembre y noviembre de 2018) a personas que fueron parte de uno o de los dos primeros gobiernos del Frente Amplio y tuvieron niveles altos de responsabilidad en la definición institucional y programática que tomara la política asistencial. Ministro, Subsecretario/a, Director/a de Direcciones y Divisiones del MIDES, así como integrantes del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, constituyen el universo entrevistado. Además, muchas tuvieron participación en la Comisión de Programa del Frente Amplio, antes del triunfo electoral de 2004 y en las definiciones elaboradas entre ese momento y marzo de 2005<sup>1</sup> y otras en la Intendencia de Montevideo, antes de asumir el gobierno nacional.

En este caso, las dimensiones analíticas se centraron en los fundamentos para desarrollar y/o institucionalizar la política asistencial; las valoraciones de lo que esto suponía y las discusiones realizadas y aquellas omitidas.

Tanto el análisis de la documentación como las entrevistas, procuran dar cuenta de las discusiones y apuestas realizadas por el Frente Amplio en cuatro momentos: i) Antes de asumir el gobierno en 2005 y esto supone, aquellas que se procesaron previamente al triunfo electoral de octubre de 2004 y las que se dieron entre esa fecha y el inicio de la gestión. ii) La primera parte del primer período de gobierno, que implica fundamentalmente la puesta en marcha del MIDES y de los dispositivos centrales y territoriales de articulación, coordinación y participación y del PANES y sus diversos componentes. iii) La segunda parte del primer gobierno, donde aquí adquiere centralidad la elaboración y aprobación del Plan de Equidad, que supone la institucionalización de la política asistencial. iv) El segundo período de gobierno, destacándose la declaración de emergencia socio habitacional, la reestructura del MIDES, la aprobación de la Reforma Social y el Plan 7 zonas.

---

<sup>1</sup> En el Anexo 1, se encuentra el listado completo de las personas entrevistadas, especificando la vinculación que tuvieron con el objeto de estudio de esta tesis.

## **CAPITULO I – POLITICA ASISTENCIAL Y CONFIGURACION HISTÓRICA**

Este capítulo presenta la forma en que ha sido y es conceptualizada la política asistencial. Luego -y en tanto los trazos fundamentales de la asistencia tienen un extenso pasado-, se desarrolla su configuración histórica de largo plazo, analizando las principales normativas que conformaron la política asistencial. Se comparte con Lera (2015) quien entiende que las visiones en torno a las decisiones de prestar asistencia, contribuyen a comprender los modos que asume la política asistencial en la actualidad.

### **I.I. CONCEPTUALIZANDO LA POLÍTICA ASISTENCIAL**

Al estudiar los desarrollos sobre la política asistencial, un primer aspecto visualizado es la escasa formulación conceptual, al menos, en relación a otras esferas de intervención del Estado como las regulaciones en el mundo del trabajo, la seguridad social y los servicios universales (o con esta orientación como propósito). De acuerdo a Lera (2015), dentro de la política social, es la asistencia, la que presenta mayor grado de indefinición, con contornos difusos. En muchos casos se encuentran producciones que analizan programas asistenciales concretos, pero sin desarrollos conceptuales sobre lo que estos suponen<sup>2</sup>.

El otro asunto refiere al tiempo histórico de esas formulaciones, observando que -pese a su largo trayecto como práctica social-, la gran mayoría se ubican sobre fines del siglo pasado e inicios del presente, lo que es explicable por la mencionada ampliación de la política asistencial a partir de los años 90. Tenti Fanfani (1991: 90) hace referencia a una cierta internacionalización del debate, planteando una relativa homogeneidad en los discursos en los países del tercer mundo y en los desarrollados. A esto, es preciso sumar, en el caso brasileño -de donde proviene una importante producción-, la motivación surgida a partir de la Constitución de 1988<sup>3</sup> y la Ley Orgánica de la Asistencia Social (LOAS) de 1993<sup>4</sup>.

Las formulaciones anteriores a los 90 se dan sobre todo en el ámbito del Trabajo Social en tanto históricamente forma parte del cotidiano de la profesión (Alayón, 2008; Schons, 1999; Sposati et al 1985 y 1995; Yazbek, 1996). De acuerdo a Grassi (2006), una primigenia discusión acerca de la asistencia social se dio dentro de esa profesión, en los años '70. Agrega que más allá de esto, no fue objeto de análisis por parte de las ciencias sociales, casi hasta que los años 80 y 90 la hicieron una de las esferas preponderantes de la política social.

---

<sup>2</sup> El mayor ejemplo en este sentido lo constituyen los análisis sobre Rentas Mínimas de Inserción en Europa o su versión latinoamericana de los Programas de Transferencias Condicionadas.

<sup>3</sup> De acuerdo a Yazbek (2004) con la Constitución de 1988, se inicia la construcción de una nueva concepción de la Asistencia Social brasileña. Incluida en el ámbito de la Seguridad Social, como política pública, la asistencia inicia el tránsito hacia el camino de los derechos, de la universalización del acceso y de la responsabilidad estatal.

<sup>4</sup> Sposati (2004: 34) señala que en la academia brasileña, la asistencia social como objeto de estudio, se instala a mitad de la década de los 80. Ubica al libro *La Asistencia na trajetória das políticas sociais brasileiras*, una cuestión en análisis, presentado por las profesoras de la PUC-SP Sposati, Yazbek, Falcao y Bonetti, como el inicio de ese proceso, que luego se extiende a otras Universidades de Brasil.

### **I.I.1. La asistencia como atención a los pobres**

La delimitación de la asistencia social surge fundamentalmente a partir de la definición de los sujetos a los cuales se destina. Aunque las formas en que estos son nombrados tienen cierta variación -siendo mayoritariamente como pobres- en todos los casos la asistencia es entendida como las acciones dirigidas a las poblaciones en mayores situaciones de privación social y económica. En otros casos, los pobres son entendidos -y así nombrados- en tanto trabajadores (Alayón, 2008; Couto, 2015; Grassi, 2006; Sposati et al, 1998; Yazbek, 1996). De acuerdo a Castel (1997: 33):

(...) el término asistencia recubre a un conjunto extraordinariamente diversificado de prácticas, que se inscriben no obstante en una estructura común, determinada por la existencia de ciertas categorías de poblaciones carecientes y por la necesidad de hacerse cargo de ellas.

Para varios autores, la política asistencial aparece explícitamente asociada a los pobres y/o a la pobreza. Sin avanzar más allá de identificar esa política con los pobres, se indica que:

(...) la política asistencial es un conjunto de mecanismos de transferencia de bienes y servicios a los 'pobres' en sentido contemporáneo: aquellos individuos y grupos que presentan dificultades y riesgos específicos para resolver su reproducción a través del mercado de trabajo, o acceder a las condiciones de vida básicas garantizadas por el complejo de políticas universales (Andrenacci y Repetto, 2006: 85),

En un sentido similar, Lera (2015) y Pereira (1996) comparten la idea que la asistencia supone problematizar el papel del Estado para proveer determinados bienes o servicios sociales a poblaciones definidas como pobres. Para Campana (2014) la asistencia social constituye una modalidad privilegiada de gobierno de la pobreza y alude al conjunto de intervenciones sociales del Estado sobre aquellos individuos, grupos y/o poblaciones definidos como pobres, en función de atributos previamente construidos e identificados.

También asociando la política asistencial a la pobreza, aunque sumando aspectos que tienen que ver con su contribución en los procesos de legitimación, se ubican las clásicas formulaciones del argentino Norberto Alayón. En textos escritos en la década del 80, considera a la asistencia social como una de las formas de acción social (junto a la caridad y la filantropía) que históricamente se registraron en relación a la pobreza, entendiendo que asume formas de control y legitimación del orden social hegemónico (Alayón, 2008).

Asimismo, en el caso europeo, la política asistencial aparece asociada a la pobreza y en España se la vincula a las 'malladas de seguridad' o 'última red' de protección social. De acuerdo a Moreno (2000; 2001) un rasgo común a todas ellas es su articulación en torno a los programas gubernamentales de asistencia social y específicamente, a las rentas mínimas. Entienden Arriba y Pérez (2007) que son los programas de garantía asistencial de mínimo (denominados como asistencia social) los que se identifican como los elementos centrales en la lucha contra la pobreza, en tanto están orientados hacia colectivos en esa situación.



Ayala (1994) también considera a la última malla de seguridad (teniendo las rentas mínimas un lugar destacado) como orientada a la mitigación de la pobreza.

Otros autores, explícitamente conciben –y así nombran- a los pobres en tanto trabajadores. La asistencia social es entendida por Sposati et al (1995) como política gubernamental y forma histórica en que la sociedad enfrentó la miseria y la pauperización. Y Yazbek (1996) considera a la asistencia como una acción engendrada en las relaciones entre el Estado y los sectores de excluidos, en el contexto de la reproducción social de la fuerza de trabajo. Entienden las autoras que se constituye en el instrumento privilegiado del Estado para atender la cuestión social bajo la apariencia de la acción compensatoria de las desigualdades sociales y que por tanto no se disocia de las relaciones que caracterizan a la sociedad de clases. Para eso, instituye políticas y crea organismos responsables por la prestación de servicios destinados a los trabajadores identificados como pobres, carentes o desamparados. Asimismo, la política de asistencia a la pobreza es entendida como:

(...) aquella expresada en planes y programas cuya finalidad principal explícita es el socorro a los grupos y sectores de la población trabajadora que desenvuelven su vida en condiciones de carencia de recursos y de ingresos básicos para satisfacer sus necesidades de sobrevivencia (Grassi, 2006: 234).

Agrega que fue la mayor liberalización de la fuerza de trabajo y la desestructuración de las instituciones de regulación de su uso, el determinante del aumento del peso de la asistencia en la política social, cuyo sujeto es el trabajador desprotegido efectiva o potencialmente pobre. Y de acuerdo a Logiudice (2011), la asistencia social es el sector de la política social, destinado a atender a los excluidos del mercado de trabajo.

Entonces la política asistencial aparece fuertemente asociada a acciones estatales orientadas hacia los pobres en tanto tales y en este sentido es entendida en este trabajo y reconociendo, tal como plantea Arias (2012) que en la condición de pobreza son otros los determinantes de mayor peso. Entiende por política asistencial aquellas intervenciones que:

(...) se dirigen a los pobres como sujetos, sabiendo que si bien operan incluso de manera más determinante sobre la situación de pobreza, otro conjunto importante de dispositivos institucionales, como las regulaciones laborales, la educación pública o el sistema jubilatorio, no son operatorias dirigidas a la pobreza, aunque modifiquen de manera determinante la distribución de la riqueza en general y en especial sobre los pobres (Arias, 2012: 39).

Como se verá en esta tesis, la asociación de la política asistencial con el crecimiento de la pobreza, tendrá centralidad en la gestión del Frente Amplio. El desafío es comprender su consolidación en el contexto de su descenso y donde el Estado retoma la regulación en el mundo del trabajo y en este, se procesan mejoras en varios indicadores sociales.

### **I.I.2. La Asistencia social como prestación no contributiva**

Otra forma de delimitar la política asistencial -sumada a la anterior- surge de definirla como una prestación no contributiva. Fundamentalmente en la primera de las orientaciones que serán presentadas, aparecerán referencias en los gobiernos del Frente Amplio.

CEPAL (2009) y Cecchini y Martínez (2011) ubican la asistencia social como una de las funciones de la protección social, junto a la seguridad social y la regulación de los mercados laborales y básicamente referida a políticas orientadas a pobres y vulnerables. Indican que la protección social tiene por objetivo compensar la caída de ingresos de forma de mantener niveles de calidad de vida consensuados como esenciales, posibilitar el acceso a los servicios sociales garantizando el capital humano y procurar la universalización del trabajo decente.

En ese marco, el empleo es un elemento fundamental, en tanto permite a los trabajadores y sus familiares acceder a ingresos estables y a la protección social contributiva. Esta última conforma la seguridad social e incluye los programas orientados al aseguramiento presente y futuro, procurando mantener un mínimo de calidad de vida durante la etapa activa y la inactiva. A esto se suman los seguros de salud, los beneficios y resguardos asociados a la maternidad y en algunos casos, beneficios como las asignaciones familiares. Presenta gran debilidad en América Latina, debido -entre otros aspectos- a la realidad de los mercados de trabajo (Cecchini y Martínez, 2011). Esto último genera la necesidad de instrumentos de protección social no contributiva. Esta es frecuentemente conocida como asistencia social y hace referencia a:

(...) el conjunto de programas de transferencias y subsidios públicos, normalmente financiados mediante impuestos a los ingresos generales bajo el principio de solidaridad. Sus beneficios no se relacionan con la existencia de contribuciones previas (Cecchini y Martínez, 2011: 147).

También para la CEPAL (2009) la asistencia social remite a las políticas no contributivas e incluye transferencias de ingreso o especie, prestaciones y activos.

Estos programas frecuentemente se dirigen a quienes viven en situación de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad y a partir del planteo de los autores se observan dos asuntos a los cuales están asociados. Por una parte, la de proveer ingresos mínimos para cubrir las necesidades más esenciales de individuos y hogares o detener la caída de los ingresos y de la capacidad de consumo. Pero las pretensiones en relación a la asistencia van más allá y también deben cumplir la función de enlace y de facilitar el acceso a las políticas y servicios sociales y de promoción social para la formación de capital humano. Señalan los autores que sus intervenciones principales se orientan a transferir recursos o crear activos, a evitar la pérdida y promover su fortalecimiento. Pueden también contribuir al desarrollo de habilidades emprendedoras (CEPAL, 2009; Cecchini y Martínez, 2011)

Pese a la formulación anterior, el fundamento de la asistencia solo está vinculado al mercado de trabajo. Aunque la función de enlace remite al resto de las prestaciones públicas -y a diferencia de las autoras brasileñas que denuncian la negación de la universalidad dentro del Estado- no hay una referencia ni problematización en este sentido.

Entonces, es la debilidad del acceso a la protección social contributiva por medio del mercado formal de trabajo, la que justifica el desarrollo de instrumentos de protección social no contributiva. Señalan Cecchini y Martínez (2011) que en la región, la promesa incumplida de pleno empleo y de trabajo decente, hace que los mercados laborales no sean una puerta

de acceso universal a la protección social. Entienden que, ante una estructura del empleo marcada por la informalidad y la precariedad, instrumentos no contributivos son fundamentales para reducir la desigualdad y la exclusión de vastos sectores de la población. En el caso de la CEPAL (2009) se señala que las prestaciones no contributivas son necesarias para avanzar en lo que denomina una sociedad de derechos más que del trabajo. Consideran que este último, siendo de vital importancia, no ha logrado dinámicas amplias de inclusión y que las dificultades para la extensión del trabajo formal son múltiples y profundas.

Más allá de esa constatación sobre el trabajo, ninguno de los documentos problematiza la asistencia social en relación al mismo y el rol a cumplir en el continente. Tampoco queda claro cómo se reducirían la exclusión y sobre todo la desigualdad social, por fuera del trabajo decente y a partir de la asistencia social. Además -y como se irá viendo en este documento- tiende a autonomizarse la discusión de la asistencia de la realidad del mercado de trabajo.

Como puede observarse, en el planteo de estos autores, solamente se realiza una constatación, sin valoraciones en uno u otro sentido.

En una perspectiva divergente, autoras brasileñas, también definen a la asistencia como no contributiva. Para Couto, Yazbek y Raichelis (2010) y Yazbek (2004) esa característica supone que no está vinculada a ningún tipo de contribución previa, específicamente a la seguridad social. Es también así entendida por Boschetti (2001) quien considera que es el trabajo el elemento que asegura la inclusión en la previsión, definiendo la naturaleza y el monto de los derechos existentes. A la inversa, las prestaciones de renta aseguradas por la asistencia están destinadas a los que, por algún tipo de incapacidad (edad y/o deficiencia) están imposibilitados de trabajar. Entiende que el seguro y la asistencia constituyen una unidad de contrarios, imponiéndose uno u otro según las relaciones económicas, sociales y políticas de cada país. Finaliza indicando que más allá de esa definición, ambas lógicas se dirigen a amparar aspectos de un mismo fenómeno: la relación con el trabajo.

A pesar de no depender de las contribuciones vinculadas a la seguridad social, las autoras problematizan el carácter no contributivo, a partir de su concepción sobre la asistencia social en una sociedad desigual. Sposati, Falcao y Fleury (1995) cuestionan la consideración de los servicios asistenciales como 'fondo perdido' en base al argumento de que estos no supondrían previa contribución. La consideración de la riqueza como socialmente producida, da otra lectura a la característica que se viene analizando. Señalan Sposati et al (1998) que la riqueza del Estado proviene de la propia riqueza producida por el trabajador.

En el caso europeo y específicamente en España, también Moreno (2000) hace referencia a la asistencia social como el nivel no contributivo de la política social, provisto por los poderes públicos, financiado por los impuestos generales y destinado a los ciudadanos en estado de carencia o en el ámbito de los cuidados personales. Agrega que se recurre a la asistencia al no poder acceder a las prestaciones y servicios de los sistemas contributivos, que son más generosos. Finalmente, Arriba y Pérez (2007) también dan cuenta de la conceptualización de la asistencia como protección social no contributiva.

Esta forma de delimitación de la asistencia, guarda estrecha relación con la histórica relación entre asistencia y trabajo.

### **I.I.3. Asistencia y trabajo: una histórica (y actualizada) relación en tensión**

Aunque la política asistencial se encuentra indisolublemente ligada a la pobreza, esta condición no es suficiente para ser beneficiario. De acuerdo a lo indicado en la introducción, la política social supone siempre la construcción de un problema y un sujeto al que se dirige. En el caso de la asistencia, no es la necesidad estrictamente el criterio de acceso a la misma. Esta debe tener el mérito de ser atendida y será graduada por la asistencia, a quien le cabe privilegiar las situaciones más graves y agudas (Sposati, Falcao y Fleury, 1995). Esa certificación se convierte en una preocupación básica y se configura como el ‘pasaporte’ para el ingreso en las exigencias institucionales (Sposati et al, 1998).

Por su parte, Hopp y Lijterman (2018) analizan el merecimiento en la asistencia y entienden que los requisitos y atributos exigidos a los sujetos ‘dependientes’ de la misma, constituyen un objetivo de disputa que excede los requisitos formales – institucionales:

El merecimiento de la asistencia se sustenta entonces, en ‘razones’ en estrecha conexión con juicios de valor con pretensión de universalidad. Los contenidos de la condición de merecimiento, que legitiman (o cuestionan) las intervenciones sociales y sus destinatarios, se construyen tanto a partir de un registro institucional que define las condiciones y requisitos formales de acceso a un derecho o prestación, como de un registro no institucional -social, cultural, subjetivo-, vinculado a las representaciones sociales y principios de justicia. (...) ser merecedor es más que ser elegible, por reunir características dispuestas normativamente, pues se trata de una cualificación moral. Por eso es que los debates y consensos sobre el merecimiento refieren no solo a la configuración de derechos y obligaciones, sino también a las dinámicas del reconocimiento social y la sociabilidad (Castaño Zapata, 2015 apud Hopp y Lijterman, 2018: 143).

En este sentido y de acuerdo a Castel (1997) no alcanza con estar desprovisto de todo para contar con asistencia. Este autor y de Swaan (1992) reconocen la existencia de etapas cualitativamente diferentes en la estructuración de lo social – asistencial, pese a lo cual entienden que el conjunto de estas prácticas ha estado dominado por dos vectores<sup>5</sup> que circunscriben su campo de actuación. El primero refiere a la pertenencia comunitaria y supone que la asistencia se atiende con preferencia a los miembros del grupo y rechaza a los extraños. El otro y fundamental criterio, tiene que ver con la ineptitud para el trabajo e implica que la asistencia recoge preferentemente a quienes son carecientes en tanto no tienen capacidad para subvenir a sus necesidades trabajando.

La extensión del campo de lo social asistencial depende del cambiante sentido dado a cada uno de estos criterios (Castel, 1997). También Danani (2009) señala que nunca bastó con ser

---

<sup>5</sup> Señala de Swaan (1992: 28-29) la existencia de un tercer criterio, disfrazado de juicio moral: el de docilidad que refiere al grado de pasividad o actividad con que los pobres intentan conseguir la redistribución del excedente.

pobre para ser merecedor de ayuda, este es quien muestra que ha hecho lo posible por salir de la pobreza, fundamentalmente trabajar. Por su parte, indica Boschetti (2001) que el análisis histórico muestra que la asistencia social siempre se debatió para encontrar su lugar e identidad al lado de la organización social del trabajo. Se trata de una relación antigua, tensa y no resuelta que -como será visto en este documento- también es actual, principalmente en momentos de reestructuración productiva con reducción de empleos estables y permanentes y con la proliferación de programas de garantía de renta mínima.

A partir de la capacidad o no para trabajar, las poblaciones son tratadas de maneras totalmente distintas. Entiende Castel (1997) que históricamente se plantea el interrogante de por donde pasa exactamente esa distinción. Considera que:

Hay un núcleo de situaciones de dependencia reconocidas, constituido en torno a la incapacidad para entrar en el orden de trabajo, por deficiencias físicas o psíquicas manifiestas, debidas a la edad (niños y ancianos), a la enfermedad, a los defectos corporales y que pueden incluso extenderse a ciertas situaciones familiares o sociales desastrosas (...) (Castel, 1997: 29).

Son aquellos que no pueden trabajar por razones consideradas legítimas y para quienes se abre la cobertura asistencial. Aunque su existencia es fuente de inquietud, no cuestiona la organización social. En este sentido, tomarlas a cargo puede plantar problemas de tipo económico o institucionales, pero no de principios. La necesidad de cubrirlos se justifica y de hecho se impone, mucho antes de la construcción del Estado social (Castel, 2009).

Castel (1997) desarrolla ampliamente este aspecto e indica que la situación de quienes no son aptos para trabajar, se distancia totalmente de quienes, siendo capaces de trabajar, no lo hacen. Agrega que la relevancia de este criterio, es observable a partir de situaciones que aunque parecen apartarse de dicho modelo, en realidad, lo confirman. La simulación de invalidez (falsos ciegos, heridos y/o mutilados) supone la imitación de la ineptitud para trabajar y, por tanto, atestigua la importancia de ese criterio para acceder al socorro.

Otra situación es la del pobre vergonzante. Han ocupado un lugar honorable en la sociedad, pero no pueden mantener su rango. El pobre vergonzante tiene vergüenza de que se vea que es pobre, porque conserva su dignidad y la pobreza es indigna para un hombre de calidad. No es dispensado de la obligación de trabajar en sí, sino sólo del trabajo manual que sería indigno para su condición. El tratamiento especial aquí se explica sobre todo por la fuerza del vínculo comunitario que conserva (Castel, 1997).

Finalmente, Castel (1997) hace referencia al mendigo válido que toma una significación peyorativa a principios del siglo XIV. Se encuentra desprovisto de medios y es por tanto también dependiente de un auxilio, pero no puede beneficiarse de los dispositivos dispuestos a quienes están eximidos de la obligación de bastarse a sí mismos. Si es además un extraño o ajeno sin vínculos, no existen para él las redes de protección cercana que aseguran hasta un cierto punto, que alguien se haga cargo mínimamente de sus necesidades elementales.

Agrega que, con el mendigo válido, aparece por primera vez un problema fundamental para la asistencia: la incapacidad para bastarse a sí mismos en personas que pueden trabajar.

Entiende que expresa una forma esencial de la desdicha del pueblo: la degradación de la miseria del que trabaja o de los miserables que no tienen trabajo. Le formula a la asistencia un enigma: cómo convertir a un solicitante de ayuda, en un productor de su propia existencia. Para el autor, la buena respuesta a esta pregunta, no se encuentra en el registro asistencia, sino en el del trabajo (Castel, 1997; 2009).

La señalada, era la situación del vagabundo, a quien Castel (1997) presta detenida atención. Entiende que el tratamiento dado al mismo representa la forma límite de la exigencia de la obligación de trabajar, que se presenta como pura coacción, como el imperativo categórico del trabajo, incluso cuando no existe la posibilidad de acceder a él. Fuera del exilio, el destierro o la pena capital, el trabajo forzado representaba una respuesta más moderada y también más realista, si podía convertir en ‘útiles’ a estos ‘inútiles’ para el mundo que vivían del trabajo ajeno. Los talleres de caridad y los depósitos de mendicidad en Francia, eran dos variantes de la obligación de trabajar, aunque no estaban a la altura de los problemas planteados por el subempleo masivo. La obligación se convertía en represión y la referencia al trabajo en una mala excusa para las prácticas punitivas de pura intimidación.

Agrega Castel (1997) que la representación negativa del vagabundo, es un discurso de poder en tanto su construcción como un ser totalmente asocial y peligroso, es realizada a partir de una franja extrema. No supone exculpar a los vagabundos, pero sí reconocer que la elaboración sobre el vagabundo cubría a una multitud de pobres desgraciados e inocentes.

Se trata de un discurso que supone -y esto resulta particularmente importante para pensar la actualidad- un vaciamiento de la dimensión social del vagabundo, y más allá, de aquellos aptos para el trabajo, que no logran allí un lugar. Señala Castel (1997; 2009) que la política represiva con el vagabundeo representa la solución a una situación que no tiene soluciones. En las sociedades preindustriales, el hecho de que se supiera que la mayoría de los individuos rotulados como mendigos o vagabundos eran llevados a ese estado por la miseria, la falta de trabajo y de apoyo relacional, no podía desembocar en ninguna política concreta. En cambio, estigmatizando al vagabundo se obtenían los medios reglamentarios y policiales para enfrentar los trastornos puntuales ocasionados por la pequeña proporción de vagabundos verdaderamente peligrosos. En suma, “La condena del vagabundo es el camino más corto ante la imposibilidad de tolerar la situación y la imposibilidad de transformarla profundamente” (Castel, 1997: 103). Agrega que las intervenciones represivas sobre una población marginal, suponen reconocer, al menos implícitamente la imposibilidad de desarrollar una política global respecto a la miseria masiva (Castel, 1997).

Asimismo, se podía también gravitar sobre lo que era entonces el mercado de trabajo tratando de obligar a los inactivos a emplearse a cualquier precio, con lo cual bajaban los salarios. De acuerdo a Susín Betrán (2011) a medida que se avanza en el siglo XVI, estas medidas adquieren su pleno sentido. No tanto el castigo por el castigo, sino la imposición de la disciplina que exigía el sistema de trabajo asalariado que se iba a imponer.

Agrega Castel (1997) que había otra razón para justificar la opción represiva, también importante para pensar la actualidad. Los vagabundos, desligados de todo, constituían un peligro, real o fantaseado, de desestabilización social:

Se reconocía el papel de la desafiliación como factor de cambio: quien no tiene nada y no está vinculado a nada se siente impulsado a hacer que las cosas no sigan como están. Quien no tiene nada que conservar se arriesga a quererlo todo. La función de ‘clase peligrosa’ que se asocia en general con el proletariado del siglo XIX era ya asumida por los vagabundos (Castel, 1997: 105).

Finaliza Castel (1997) indicando que, pese a lo señalado, la distinción entre aptitud e inaptitud para el trabajo, nunca pudo aplicarse rigurosamente. A veces se condena al mendigo válido como alguien que se presenta como beneficiario potencial de la asistencia, siendo que le cabe la obligación de trabajar. En otros casos se reconoce o se sospecha que él no es responsable de su situación y se le entreabre la puerta del socorro. Pero siempre con reticencia y no con la tolerancia de la que se beneficia el ‘pobre vergonzante’.

A partir de esta preocupación la asistencia desarrollará dos aspectos que -históricamente y como será visualizado también en la actualidad- la caracterizan. El primero es la búsqueda de criterios para identificar a los ‘verdaderos y falsos’ o a los ‘buenos y malos pobres’, esto es, distinguir a los legítimos pobres de los que no lo son:

La sospecha de que existen personas que abusan de las ayudas brindadas por la caridad, la beneficencia y/o posteriormente por el Estado ha sobrevolado todas las épocas formando parte del imaginario social. Asimismo, ello se ha traducido en la construcción de clasificaciones y mediciones para categorizar estas distinciones, constituyendo el arsenal instrumental del cual se valen las estadísticas, las profesiones y los decisores políticos (Lera, 2015: 19).

Además, la asistencia, -y en general toda la protección a la pobreza-, ha sido siempre sospechosa de generar desincentivos al empleo (Arriba y Pérez, 2007). Esto lleva al segundo aspecto planteado por las autoras y Pereira (2000; 2004) y es el principio de *less eligibility* (menor elegibilidad) que supone que el beneficio tiene que ser insuficiente para no competir con salarios y no desestimular al asistido a encontrar, otros medios de sustento ni conferirle efectivo bienestar. La preocupación de que la asistencia no permita la subsistencia al margen del mercado de trabajo, siempre ha marcado sus formas concretas.

Lo señalado exige que la situación de destitución deba ser comprobada (Arriba y Pérez, 2007; Moreno, 2000), separando a los merecedores de los no merecedores de la provisión. El acceso al beneficio tiene que ser costoso y el merecimiento algo incómodo y vergonzante, del cual a la persona le gustaría liberarse para preservar su autoestima (Pereira, 2000).

A partir de esta caracterización, es preciso problematizar otros dos asuntos relacionados. Por un lado, los referidos a las posibilidades históricas de sostener la distancia entre trabajo y asistencia. Entiende Lera (2015) que la asistencia en oposición al trabajo debe instalar la pregunta sobre la medida en que el pilar asegurador se modifica ante los cambios que vive el mundo del trabajo y a la manera en que el asistencial refracta estas modificaciones. Al

respecto, señala Boschetti (2001) que la previsión derivada del trabajo y la asistencia a los pobres inaptos para el mismo, puede garantizar protección social universal en los países donde predominó la sociedad salarial, pero deja completamente al descubierto la manera de asegurar renta a los pobres económicamente activos, o sea, aquellos que están en condiciones de trabajar, pero que son rechazados o expulsados del sistema productivo.

Pero, además, se trata de una distinción porosa y poco real, aspecto que es escasamente problematizado. Couto, Yazbek y Raichelis (2010) muestran que en la práctica la distinción asistencia/trabajo no opera claramente en Brasil. Los usuarios de la primera, más allá de la población pobre considerada inapta para el trabajo, incorporan crecientemente desempleados, subempleados, y precarizados en sus vínculos laborales que, aunque aptos para el trabajo, son expulsados de su restringido y competitivo mercado.

El segundo aspecto refiere a que esa constatación, no modifica las bases de legitimidad y entonces la protección derivada del trabajo sigue siendo considerada la única forma digna de protección social (Couto, Yazbek y Raichelis, 2010) y esto -se reitera- ocurre independientemente de las condiciones que lo hagan posible.

En similar sentido, Couto (2015) destaca que el trabajo, incluso en condiciones adversas, ha sido considerado campo de reconocimiento social en contraposición con la política asistencial que materializa una relación de indignidad, de un soporte transitorio que debe ser superado. Por su parte, Pereira (1996) sostiene que impera una evaluación acrítica, inculcada por la ideología dominante, en cuanto al significado del trabajo y de su capacidad de librar al pobre de la pobreza y consecuentemente, de la asistencia social. Agrega que no hay mayor ilusión (o incluso fraude) que la de utilizar unívocamente el término trabajo para hacer referencia a un proceso que para algunos es agradable, socialmente gratificante y económicamente compensador y para muchos es doloroso y degradante.

A lo largo de este trabajo será observable la persistencia de estos asuntos en las bases de legitimidad, que se expresan en la actualidad a través de distintos formatos. Señala Couto (2015) que no es posible en un proceso civilizatorio digno que las personas sean obligadas a transformarse en esclavos, bajo la idea de que es preferible cualquier trabajo, a la dependencia de un beneficio asistencial. También se actualiza en que se espera que la política asistencial, capacite al usuario para responder a la expectativa del trabajo. De acuerdo a Arriba y Pérez (2007) y Crespo et al (2009) la participación en el mercado de trabajo aparece como la panacea para la resolución de todos los problemas y su relación con la asistencia se convierte en central en la agenda política, lo que se expresa en la introducción de condicionalidades y de participación en alguna forma de empleo. Para Pérez (2006) en esta orientación las personas no solamente deben demostrar su necesidad, sino también su disponibilidad para la inserción según los requerimientos impuestos. Agrega Couto (2015) que lo que está en disputa no es el derecho a vivir teniendo atendidas las necesidades sociales, y sí la reiteración de las dificultades individuales que deben ser resaltadas.



La realidad de quienes no acceden a un trabajo decente y por tanto a la protección social a través del mismo y deben recurrir a la asistencia, puede ser leída, básicamente de dos maneras: colocando la explicación en el sujeto o en la sociedad de la que el mismo es parte.

Como podrá observarse en este documento, la tendencia mayoritaria parece ir en la primera alternativa y entonces lo señalado tiene por detrás -y como otro formato que actualiza al trabajo como fundante de la legitimidad de la protección pública-, la autonomización de las condiciones de los usuarios de la asistencia. Estas aparecen separadas del colectivo y del análisis de las condiciones de la sociedad capitalista. Así, estar vinculado al mundo del trabajo se vuelve una opción del usuario. Recae sobre este la culpa por su precaria situación, así como de su redención, exclusivamente en base al esfuerzo y dedicación (Couto, 2015). En el mismo sentido Lera (2015) destaca la preocupación por categorizar a los beneficiarios que demandan asistencia y no a las situaciones que generan esa demanda. Las condiciones de producción de la misma son deshistorizadas y descontextualizadas.

Ese aspecto también es destacado por Arriba y Pérez (2007) observando que la cuestión central deja de ser la desigualdad o la pobreza y pasa a enfocarse en los desincentivos y dependencias que generan las prestaciones. Los debates se centran en que la última red de protección se transformaría en un trampolín hacia la inclusión social materializada en el empleo. Y para Crespo et al (2009) los problemas sociales pasan a convertirse en exigencias psicológicas y morales sobre los sujetos, esto es, en conflictos personales.

De manera contraria a esta mirada Couto, Yazbek y Raichelis (2010) destacan la ausencia de debate sobre las clases sociales en la asistencia social y del usuario como sujeto que vive del trabajo. Agrega Lera (2015) que la realidad laboral que caracterizó a la mitad del siglo pasado se ve alterada por la desocupación, precarización y flexibilización y es este el contexto para comprender a las políticas asistenciales. Coloca algunas preguntas que entiende debenguiar el debate, que no están referidas al sujeto, sino a la sociedad y el trabajo: ¿qué tipo de trabajo es el que se erige como valor universal?, ¿el trabajo es un derecho al que todos acceden?, ¿el hecho de trabajar garantiza el bastarse a sí mismo en el seno de la sociedad capitalista?, ¿Por qué entre los pobres se encuentran cientos de trabajadores?

De acuerdo a Couto (2015) es preciso ir contra la mirada de la asistencia como mera atención, desvinculada de la lucha por mejores condiciones de vida. Por su parte, Boschetti (2001) y Couto, Yazbek y Raichelis (2010) consideran que lo señalado lleva a la necesidad de un debate sobre la protección social como derecho gratuito y no contributivo, universal y desmercantilizable, donde la asistencia social ya no se constituye en el lugar de protección en contraposición al trabajo formal. Entienden que es preciso debatir sobre las políticas sociales y en especial la asistencia social, como instrumento de socialización de la riqueza socialmente producida y comprender a los usuarios como portadores de derechos.

La preeminencia del trabajo como base de legitimidad de la protección social, junto a la autonomización de las necesidades sociales, contribuyen con la estigmatización de la asistencia y sus usuarios. Estos han sido -y, son- identificados como vagos, débiles, marginales, inadaptados o carecientes. La histórica sospecha de que los desdichados quieren

vivir a costilla de los ricos, se resignifica en la idea de que quieren vivir del Estado (Couto, 2015; Grassi, 2006; Lera, 2015; Sposati et al, 1998). Grassi (2006) agrega que también como práctica es estigmatizada, en tanto se le atribuye la capacidad de generar dependencia y/o subordinación política y clientelización. Finalmente, y como producto de lo indicado, señala que los agentes de la asistencia han desarrollado desconfianza hacia su clientela. Siempre han estado atentos y han sido previsores ante el peligro de los abusadores. Esto lleva, de acuerdo a Pereira (1996) a una compulsión oficial de control de posibles fraudes a ser practicados por los destinatarios de la asistencia social, y también por las comprobaciones de la pobreza, que someten a los pobres a humillantes inspecciones en su vida privada. Agrega que el estigma es capaz de producir vergüenza y humillación y así, desanimar en la búsqueda de recursos que son derechos de ciudadanía y así, se configura en una forma de control de demandas por protección social pública.

Finalmente, Arias (2012) plantea un aspecto de enorme relevancia para este trabajo. Indica que el estigma y la sospecha, no son iguales en los distintos momentos históricos:

Se encuentra históricamente demostrado que ante situaciones de desempleo masivo los pobres son frecuentemente considerados víctimas de las situaciones por las que atraviesan, mientras que en momentos de crecimiento económico y mejora de los niveles de empleo son considerados potencialmente vagos. La tendencia a considerar a los pobres víctimas o vagos puede ser rastreada históricamente y tendrá, directa relación con la consideración de las intervenciones como asistenciales o promocionales (Arias, 2012: 25).

#### **I.I.4. Asistencia y pertenencia comunitaria: el otro criterio de demarcación**

Como fuera señalado, de acuerdo a Castel (1997) el otro criterio que circunscribe el campo de lo social – asistencial, es el de la pertenencia comunitaria. Además, este criterio es relevante dado que ‘lo territorial’, desde hace unos años, ha adquirido relevancia. Agrega el autor que es desde ese planteo que busca captar el sentido del retorno -a partir de finales de los años 80- a lo local en las políticas de inserción. Se trata de un asunto también visualizable en las orientaciones del Frente Amplio.

Señala Castel (1997) que la asistencia se atiende con preferencia a los miembros del grupo y rechaza a los extraños, quienes son responsabilidad de otros o de nadie. La relación de proximidad (por parentesco o residencia) debe existir entre el beneficiario y la instancia que dispensa la asistencia. El indigente tiene más posibilidades de obtener socorro cuando es conocido, cuando entra en las redes de vecindad que expresan la pertenencia a la comunidad.

Agrega que la asistencia depende del domicilio del socorro. Esto no supone que sea necesario recibirlo a domicilio (puede ser efectuado en una institución), sino que, para ser auxiliado es preciso tener un lugar en la comunidad. La domiciliación no responde solo a una necesidad técnica de instrumentar la distribución del auxilio. Es la condición que decide la posibilidad de que sea auxiliado o no. La mayor parte de las reglamentaciones asistenciales exigían al indigente, aunque no tuviera domicilio fijo, que justificara algunos años de residencia en la aldea o la comuna, y si no podía hacerlo no se lo tenía en cuenta (Castel, 1997).

Entiende de Swaan (1992) que este criterio impide recurrir a una de las soluciones ante la pobreza: echar a los pobres. Permite asignar cada persona pobre a una comunidad de asistencia, de modo que las responsabilidades quedan delimitadas. Esta preocupación por la delimitación de la responsabilidad de los pobres, atraviesa los distintos momentos históricos, llevando al autor a analizar la asistencia, también como un asunto de acción colectiva.

Finalmente resulta importante destacar para analizar la actual política asistencial, lo señalado por Castel (1997) en relación a que la asistencia es, en la medida de lo posible, un análogo de la sociabilidad primaria, en tanto trata de reactivar una suerte de contrato social implícito que une a los miembros de una comunidad sobre la base de su pertenencia territorial. Agrega que encontrarse sin vínculos es el efecto de una primera ruptura con las solidaridades espontáneas que dispensan la familia, el vecindario y los grupos primarios de pertenencia. La asistencia intenta paliar esas debilidades imitando en lo posible las relaciones de proximidad.

### **I.I.5. Asistencia y promoción social**

Otro aspecto relevante en el análisis y comprensión de la política asistencial, refiere a su vínculo con la promoción social. También desde aquí -y con un rostro que por momentos puede parecer más amable-, se ha contribuido con los procesos de estigma. Se trata de un aspecto que rápidamente adquiere relevancia en los planteos realizados por el Frente Amplio.

Entiende Grassi (2006) que la asociación entre asistencia social y dependencia, fue algo de lo que ya los primeros filántropos quisieron tomar distancia, privilegiando el consejo y la enseñanza antes que la ayuda. Y agrega que:

Más tarde, las infinitas fórmulas de la promoción social, la organización, la auto – ayuda comunitaria, entre otras, han constituido estrategias siempre renovadas de ruptura con la mera distribución. El adagio que insta a ‘dar el pez, pero enseñar a pescarlo’, reactualiza, cada vez que se lo enuncia, el lugar donde radica la carencia: es decir, en el careciente (Grassi, 2006: 223).

Sposati et al (1998), Lera (2015) y Arias (2012) analizan estos aspectos. Esta última muestra como a partir de mitad del siglo pasado, en las políticas de atención a la pobreza, a la asistencia se suma la idea de promoción social, conformando dos componentes en la intervención que dan lugar al que denomina modelo de asistencia y promoción. Lo relevante de su planteo es que, en ese modelo, la asistencia ha sido siempre entendida como puntual y provisoria y básicamente como un medio de acceso para el componente promocional. Este ha adquirido históricamente mayor jerarquía por las posibilidades de transformar a los sujetos, realidad en la que se ha basado la idea de superación de la pobreza. Agrega Lera (2015) que los atributos que supuestamente conforman la asistencia (pasividad, dependencia, mecanismo de dominación, acción paliativa), sólo parecerían ser modificables por la promoción, “De esa manera, la asistencia realiza una suerte de pasaje desde el desvalor, del que es portadora, al valor agregado por la promoción” (Lera, 2015: 210).

Por asistencia, entiende “(...) las ayudas, prestaciones o servicios que se encuentran dirigidas o bien a operar por fuera de los accesos vinculados al trabajo, o bien a aquellos que no pueden satisfacer sus propias necesidades elementales” (Arias, 2012: 30). Por su parte la idea de promoción, aunque significada de diversas maneras,

(...) mantendrá una impronta pedagógica en su definición y supondrá la posibilidad de modificación del sujeto/comunidad a ser promovido. (...) De manera inequívoca la promoción social estará identificada con los valores positivos y con búsquedas socialmente reconocidas (Arias, 2012: 31).

Para la autora, el modelo asistencia/promoción implica los dos componentes. Pero el primero es siempre considerado un recurso transitorio, utilizado no como fin en si mismo, sino como medio para desarrollar el promocional. Aunque los objetivos fueron variando (integración, liberación, capitalización, autonomización, etc.) mantuvieron el eje común sobre la necesidad de modificar/transformar a los sujetos pobres (características, conductas, capacidades u hábitos) como parte de las acciones de salida de la pobreza. Esto encuentra sustento en la idea de un sujeto que, dependiendo de los distintos momentos históricos, es definido como atrasado, oprimido, incompleto, a desarrollarse, a concientizarse o a capacitarse y que por tanto debe ser intervenido y/o modificado y habilita la idea de un tratamiento diferencial respecto a los no – pobres (Arias, 2012). En contraposición,

El reconocimiento de la asistencia como derecho implica la separación de lo asistencial de lo promocional en tanto que el reconocimiento del derecho erosionado por la situación de pobreza no puede ir acompañado de la búsqueda de transformación del sujeto de derecho ni que la efectivización de aquél dependa de la realización de ésta (Arias, 2012: 191).

Sigue indicando la autora que si los programas asistenciales se fundamentaran en derechos no deberían proponerse modificar a los sujetos, salvo que se justificara que esta población tiene características diferenciales, además de los ingresos o de carencias materiales, para ser destinatarios de acciones de modificación de sus conductas. Esto no supone que deba descartarse la promoción social, pero deberán orientarse al conjunto de la población y no solamente hacia quienes se encuentran en situación de pobreza (Arias, 2012).

Merklen (2013) recuerda que la habilitación y la imposición son propiedades de cualquier forma de regulación y esto es lo que le da a la norma un carácter ambivalente. Para el autor, de lo que se trata es de saber sobre quien pesa la obligación, a quien beneficia la habilitación, que actividades y aspectos de la vida social son favorecidos y cuales limitados.

Finalmente, de acuerdo a Grassi (2006) la asistencia a la pobreza puede ser, alternativa o simultáneamente, un gasto inútil, un adormecedor de consciencias, desestímulo al esfuerzo propio o una forma de control social. En consecuencia, los planes asistenciales devinieron asistencialistas, tanto para los agentes institucionales que incorporaron objetivos organizativos, educativos, de autoayuda o contraprestación en trabajo, para no hacer asistencialismo, como para los que en general son críticos del asistencialismo estatal. Agrega Lera (2015) que las consideraciones de la promoción son atendibles, estando el punto crítico en pensar que esta pueda resolver problemas de redistribución, que son estructurales.

## **I.I.6. Otros asuntos a considerar en torno a la política asistencial**

Como fuera indicado en la introducción, un aspecto central para analizar la política asistencial, refiere a la imposibilidad de pensarla aislada de la realidad social de la que es parte y expresa.

Yazbek (1996) entiende que en general, la asistencia social es abordada a partir de su forma aparente, como ayuda puntual y personalizada a los grupos de mayor vulnerabilidad social, explotación y pobreza. Pereira (1996) agrega que esta tendencia a comprender la asistencia social a partir de sus manifestaciones más generales y aparentes y no por su contenido y sustancia, hace que la conceptualización se aleje de lo central en cualquier política y es el estar inserta en una estructura de relaciones con intereses contradictorios. Entienden que la asistencia social debe ser pensada dentro de las contradicciones entre capital – trabajo y las funciones de acumulación y legitimación que tienen las políticas sociales.

Otro elemento a destacar refiere a mirar las políticas sociales y dentro de ellas las asistenciales, en clave de tensión y contradicción. Entienden Couto (2015) y Sposati et al (1998) y Yazbek (2004) que las políticas sociales, aún cuando acomoden las relaciones entre el Estado y los segmentos empobrecidos de la sociedad, también ofrecen algunas respuestas, aunque precarias, a sus necesidades de sobrevivencia. En relación a la asistencia social señalan que, aunque no altere cuestiones estructurales -e incluso muchas veces las oculte- no debe negarse su necesidad histórica. Para las clases subalternas y excluidas, los servicios sociales se colocan como modalidad de acceso a recursos y servicios sociales, que pueden favorecer su protagonismo y también ser definidores de un lugar social al margen.

La política asistencial supone una respuesta a necesidades, pero advierte Boschetti (2001) que la relación contradictoria entre previsión y asistencia social, acaba provocando una dualidad. La primera se restringe a los trabajadores contribuyentes y la segunda a la población pobre, lo que hace que los derechos asistenciales asuman un carácter selectivo y residual. Esto implica que con la asistencia social existe acceso, pero opera de forma diferenciada y diferenciando. Se va configurando en un espacio de producción paralelo de atención, en el que es casi siempre el campo del ‘no derecho’ o de una forma peculiar y distinta de constitución de los derechos sociales, tanto en términos de cantidad como de calidad de acceso a los bienes. Así, la asistencia social se configura como una forma desigual de construir respuestas sociales (Sposati, Falcao y Fleury, 1995 y Yazbek, 1996).

Compartiendo preocupaciones, Boschetti (2001) pone el acento en que la asistencia social debe ser entendida e implementada teniendo como horizonte la reducción de las desigualdades sociales y la universalidad. Esto supone que debe asegurarse el acceso a los derechos asistenciales a todo el universo demarcado<sup>6</sup> y que debe buscarse la inclusión de los ciudadanos en el conjunto de los bienes, servicios y derechos, que son patrimonio de todos. Para esto es preciso articular la asistencia a las demás políticas sociales y económicas, y construir un sistema de protección social que evite el paralelismo y la fragmentación.

---

<sup>6</sup> En el caso de la autora, refiere al universo demarcado por la LOAS.

## **I.II. ANTECEDENTES HISTORICOS**

Los criterios que delimitan el campo de la asistencia y sus características formales, toman cuerpo en las normativas que regulan la atención a los pobres. En la mirada histórica sobre estas, son varias las mencionadas, pero tres las destacadas como más relevantes. Se implementan en Inglaterra, considerada hasta fines del siglo XIX, la vanguardia en el estudio de la pobreza y las respuestas a la misma, y facilitando el ejemplo en la materia y oficiando como antecedentes de las actuales políticas asistenciales (Rosanvallon, 1995 a; Venturi, 1994). Estas son la Primera Ley de Pobres, la *Poor Law Act* de 1601; la *Speenhamland Law*, de 1795 y la Nueva Ley de Pobres, la *Poor Law Amendment Act* de 1834.

Estas normativas expresan tiempos históricos diversos y muestran diferenciadamente la presencia de los criterios de proximidad y aptitud o inaptitud para el trabajo. Se entiende que el último criterio, no supone sola y estrictamente la valoración sobre esa posibilidad. De hecho, no aparece en la ley de 1795, pero esto no implica que la explicación de su existencia esté alejada del trabajo. Entonces, no es posible comprender la política asistencial - históricamente y en la actualidad-, por fuera de las tensiones, intereses y valoraciones que se disputan en relación al trabajo.

### **I.II.1. Primera Ley de Pobres de 1601**

La introducción de un sistema público de ayuda nacional, legal, obligatorio, y financiado mediante impuestos obligatorios, constituyó la esencia de la Ley de Pobres, dictando los puntos centrales de la asistencia a los pobres durante un largo período (Schons, 1999).

Como fuera planteado, mendigos y vagabundos serán históricamente entendidos como una grave amenaza para la seguridad pública y la propiedad. Sostiene Venturi (1994) que la constatación de que su reducción mediante normas penales no surtía los efectos esperados, fue la razón por la que el Estado fue incorporando, junto a las medidas represivas, el ejercicio local de la asistencia. En este sentido ubica la promulgación en 1597, de una ley que, con leves enmiendas, se convirtió en la *Poor Law* del año 1601. Estuvo destinada, de acuerdo a Polanyi (1997) a socorrer a las víctimas de la transformación que estaba ocurriendo, procurando que los efectos fueran menos devastadores.

La ley desarrolla de forma clara el criterio de proximidad y pertenencia comunitaria. Establece que a toda comunidad o ente autónomo territorial le incumbe la responsabilidad de la asistencia a los indigentes del lugar o los que vivían por lo menos hacía tres años. La ley dio énfasis a la administración local y a la descentralización político-administrativa parroquial. Las parroquias tenían potestades para recaudar recursos para las acciones asistenciales, y por tanto, el tránsito de la voluntariedad a la obligatoriedad de las contribuciones. Junto a esto, eran las responsables de determinar quien se encontraba en condiciones de trabajar y quien podría estar en los asilos. Al mismo tiempo, se prohibía a los

ciudadanos dar por su cuenta limosna a los pobres y ofrecer cobijo a los que no tenían casa (de Swaan, 1992; Himmelfarb, 1988; Pereira, 2008; Venturi, 1994).

Como consecuencia, era afectada la libertad de movimiento y de fijar la propia residencia. Toda comunidad, consciente de que la asistencia gravaba a sus contribuyentes locales, trataba de expulsar de su territorio a la máxima cantidad de indigentes y de acoger el menor número posible (Schons, 1999). Esto estimuló de acuerdo a Pereira (2008) y Pastorini (2003) un exagerado esquema de anti vagabundaje. Por presión de las parroquias y de los propietarios de tierras, que querían mantener sus dominios sobre los trabajadores que necesitaban, fue promulgada, en 1662, una Ley de Residencia (*Settlement Act*) que colocaba límites a la movilidad física de los pobres dentro de las fronteras de cada parroquia. Esta, podía negar el derecho a instalarse en ella a cualquiera que pudiera convertirse en una carga, a expulsarle antes de que ello sucediera, y obligarle a regresar a la parroquia de la que procedía. Normas análogas se produjeron en los restantes Estados de Europa (Venturi, 1994).

Señala Polanyi (1997) que la organización del desempleo y de los socorros a los pobres a escala local constituía una anomalía en un sistema nacional de trabajo. Agrega que, pasado un siglo, Adam Smith arremetió contra esta ley porque inmovilizaba a los individuos, impidiéndoles encontrar trabajos útiles, así como al capitalista encontrar trabajadores. También Marshall (2005) apunta a esta ley como uno de los factores de negación del derecho civil, que en el campo económico supone el derecho a desarrollar la ocupación elegida y donde quiera realizarla. Su reconocimiento implicaba un cambio fundamental, básicamente que esas restricciones constituían un delito contra la libertad del sujeto y una amenaza para la prosperidad de la nación. Como se verá, esto ocurrirá más adelante, a comienzo del siglo XIX. Finalmente, entiende Fleury (1997) que el pobre no tenía el derecho de requerir tal protección y cuando se sometía a ella, quedaba imposibilitado de ir y venir, pasando a la condición de ‘servidumbre parroquial’.

Asimismo, la Ley de Pobres se sostiene en el criterio de la incapacidad para trabajar para acceder a la asistencia. Pastorini (2003) identifica tres grupos de acciones complementarias. Los pobres e indigentes (viejos, enfermos, huérfanos) con necesidades, estaban sujetos a la asistencia de las parroquias. Los pobres capacitados, tenían la obligación de trabajar para ganarse su sustento y en caso de que existieran dificultades para encontrar un empleo, las parroquias debían proveer un trabajo manual o un servicio a realizar y finalmente, los mendigos y vagabundos, eran severamente castigados.

Pereira (2008) comparte los tres grupos a los que se dirigía la Ley, pero señala que terminaron convergiendo en un único tipo de atención, el dado en las *workhouses*. Esto supone una única respuesta institucional, referida a la explotación del trabajo, que fue una de las grandes marcas de su funcionamiento. Esto debe ser entendido en el contexto de una transformación de la concepción del trabajo, dada primero por el mercantilismo y por el liberalismo después. Dejó de ser sólo un deber que respondía a exigencias religiosas, morales o económicas, para convertirse en fuente de riqueza social. Una nación rica y poderosa derivaba del empleo de pobres laboriosos y disciplinados, que debían trabajar hasta quedar exhaustos (Castel, 1997; Pereira, 2008).

Las *workhouses* inglesas, administradas y financiadas por las parroquias y los depósitos de mendicidad franceses, eran descritos como lugares espantosos e insalubres. El rechazo al ingreso en estos establecimientos, era tal, que operó como medio eficaz para reducir los aspirantes a la asistencia y así la carga para los contribuyentes locales, dado que se establecía que su negativa implicaba la renuncia a cualquier otra forma de socorro (Venturi, 1994).

Como se recordará, de acuerdo a Castel (1997) la distinción entre aptitud e inaptitud para el trabajo, nunca pudo aplicarse rigurosamente y entiende a las Leyes de Pobres como una expresión de esto, en tanto procuran hacerse cargo de los indigentes de cada parroquia, incluso de los válidos, ubicando la acción más allá de la persecución y azote a los mendigos.

También se observa el principio de *less eligibility*, dado que para entrar en ese sistema hay que estar en la necesidad más extrema, verse coaccionado por una fuerza exterior, o por el miedo. En el caso del trabajo ‘ofrecido’ es preciso que una política particularmente represiva amenace a los desdichados para que ‘elijan’ formas de trabajo forzados en las cuales la coacción se expresa con menos fuerza, pero que no tienen nada de atractivo (Castel, 1997).

Señala Polanyi (1997) que la Ley de Pobres de 1601, junto con el Estatuto de los artesanos de 1563, colocaron el trabajo fuera de la zona peligrosa. Corporaciones de oficios y privilegios feudales fueron abolidos en Francia en 1790, en Inglaterra no lo hicieron hasta 1813 – 14 el Estatuto de los artesanos y fue en 1834, que lo hizo la Ley de pobres. En estos países hubo que esperar al último decenio del siglo XVIII para la creación de un mercado de trabajo libre. El mercantilismo quería desarrollar los recursos del país y conseguir a la vez el pleno empleo, sirviéndose de los oficios y del comercio, pero considerando la organización tradicional de la tierra y del trabajo como dada.

Este autor agrega un elemento relevante. Considera un error entender esta ley, como Ley de Pobres. En cambio, la concibe como mitad del código de trabajo, estando la otra mitad formada por el ya mencionado Estatuto de los artesanos. Este establecía una organización del trabajo que reposaba sobre tres pilares: la obligación de trabajar, un aprendizaje de siete años y la evaluación anual de los salarios por funcionarios públicos. Esta ley iba dirigida tanto a los trabajadores agrícolas como a los artesanos y se aplicaba en distritos rurales y en ciudades. El Estatuto de los artesanos se complementaba, con la legislación sobre los pobres, dirigida a lo que contemporáneamente se denominan desempleados y personas sin ocupación (exceptuando viejos y niños), que como fuera indicado, debían trabajar (Polanyi, 1997). En similar sentido, para Fleury (1997) las Leyes de pobres, deben ser entendidas más como un sistema de mantenimiento del empleo, que de protección social.

### **I.II.2. Speenhamalnd Law, de 1795**

Esta segunda normativa recibe particular atención de parte de Polanyi (1997). Entiende que el siglo XVIII, supuso una transformación completa de la sociedad como consecuencia de la sustitución del mercado regulado por uno autoregulado. Este implica -entre otros aspectos-



que el trabajo, la tierra y el dinero, deben también estar sometidos a la oferta y la demanda en interacción con los precios.

Como fuera anunciado, esta ley no considera la aptitud o inaptitud para el trabajo como un criterio para su acceso. Pero permite observar que más allá de esto, las formas particulares de la asistencia, no pueden ser pensadas por fuera del trabajo, sus tensiones y valoraciones.

De acuerdo a Polanyi (1997) la sociedad del siglo XVIII resistió inconscientemente a todo aquello que pretendía transformarla en un simple apéndice del mercado. Y es como expresión de este proceso que ubica a la *Speenhamland Law*, que desde 1795 a 1834 cuando es abolida y sustituida por la Nueva Ley de Pobres, impidió la creación de un mercado de trabajo que suponía la destrucción de las bases tradicionales de la sociedad. Agregan Rosanvallon (1995 a) y Susín Betrán (2011) que las consecuencias de ese proceso, afectaban negativamente a las clases populares, pero también a los grandes propietarios agrícolas, ya que sobre esas bases tradicionales, se constituía el orden social que les interesaba y les enfrentaba a la burguesía. Esto es visualizable en el debate en torno a las leyes de pobres.

La conformación de un mercado nacional de trabajo, se encontraba obstaculizada por restricciones jurídicas que afectaban a la movilidad física de los trabajadores, que estaban afincados en sus parroquias y en dependencia con los granjeros del lugar. Esto explica los ataques de los manufactureros a la *Act of Settlement* (Ley de domicilio) de 1662, que imponía trabas a la movilidad física de la mano de obra, en tanto regulaba la servidumbre parroquial. A pesar de todo, esta ley no fue abolida hasta 1795 y sustituida por la que se está analizando. De acuerdo a Polanyi (1997) la Ley de domicilio era abolida porque la Revolución industrial exigía una reserva nacional de obreros que se ofrecieran a trabajar a cambio de un salario. A su vez, la existencia de una reserva adecuada de mano de obra era vital para la agricultura que necesitaba muchos más brazos en primavera que en invierno. Speenhamland aparece como un dispositivo urdido por los propietarios de tierras, estableciendo que ningún hombre debía temer al hambre y que la parroquia lo mantendría a él y su familia, cualquiera que fuese la escasez de sus recursos. Agrega que resulta difícil creer que se trate de una simple coincidencia. El peligro de un desenraizamiento de gran envergadura de la mano de obra rural, resultante de la revisión de la Ley de 1662, fue atenuado por Speenhamland, que permitía defender la organización rural tradicional.

1795 fue un año de gran crisis, tanto en Francia como en Inglaterra, elevando el precio de los alimentos (Pereira, 2008; Schons, 1999). Como respuesta a esta situación:

En una reunión en Speenhamland en mayo de 1795, los jueces de paz de Berkshire decretaron que ‘cualquier hombre pobre y trabajador’ cuyos ingresos independientemente de su trabajo, estuvieran por debajo de un nivel dado, determinado por el precio del pan y el número de miembros de su familia, recibiría un subsidio de la parroquia para elevar su ingreso al nivel de subsistencia mínimo (Himmelfarb, 1988: 82-83).

Se abandona el principio establecido por el ‘derecho de pobres’ isabelino del trabajo forzado. Por muy ajustado que fuese el baremo de los subsidios, era suficiente para asegurar la

subsistencia más elemental<sup>7</sup>, lo que suponía el establecimiento de un ‘derecho a vivir’ (Polanyi, 1997).

La pertenencia comunitaria como criterio de acceso a la asistencia, es reforzada por la *Speenhamland Act*. Cada parroquia debía hacerse cargo de sus pobres, y era también quien aseguraba ese ingreso mínimo. Lo mismo que en las *Poor Laws*, la financiación se obtenía con exacciones obligatorias impuestas a los habitantes de la parroquia. Esta ley, tenía como contrapartida una estricta exigencia de domiciliación y la prohibición de la movilidad geográfica de la mano de obra, lo que dificultaba la emigración de la agricultura a la industria (Ritter, 1991). De acuerdo a Castel (1997) representa la fórmula más lograda de las políticas asistenciales en torno a la necesidad de la pertenencia comunitaria.

Por otra parte, Speenhamland es también la forma más avanzada de ayuda exterior. Además de generalizarse la ayuda a los salarios, esta era concedida a domicilio, es decir, sin la obligación de enviar a los beneficiarios a las *workhouses* (Schons, 1999) y de esta manera, invirtió la tendencia y demolió el sistema isabelino relativo a los pobres (Polanyi, 1997).

Indica Susín Betrán (2011) que el incremento de la pobreza al que llevaba el industrialismo de finales del siglo XVIII y principios del XIX hizo que aumentaran los gastos en asistencia. A pesar de esto, no estaba en la cuantía de las contribuciones las peores críticas a esta ley.

Aunque interrelacionadas, es posible agrupar en cuatro, las consecuencias generadas por la ley de Speenhamland. Polanyi (1997) le realiza una importante crítica, señalando que el ‘derecho a vivir’ terminaría siendo una trampa. Para el autor, ningún trabajador tenía interés en satisfacer a su patrono, ya que su renta era la misma independientemente del salario acordado. En pocos años la productividad del trabajo descendió y ello supuso una razón suplementaria para que los patronos no aumentasen los salarios por encima de lo que estaba en el baremo. La ley pretendía impedir la proletarización del pueblo y el resultado fue la pauperización de las masas y la desmoralización popular.

Derivado de lo señalado, destaca como segunda consecuencia, el abatimiento generalizado de los salarios agrícolas por debajo del nivel de subsistencia. En las regiones completamente pauperizadas, los agricultores no contrataban a trabajadores agrícolas poseedores de una parcela de tierra, puesto que ningún poseedor de bienes tenía derecho a los socorros parroquiales y el salario normal era tan bajo que, sin algún tipo de subsidio, no era suficiente para un hombre casado. El resultado fue que, en determinadas regiones, sólo quienes se beneficiaban de un subsidio tenían la posibilidad de ser empleados (Polanyi, 1997).

De esta manera, son los empleadores los realmente beneficiados. Dado que la parroquia compensaría la diferencia, podían pagar salarios inferiores al nivel de subsistencia y despedir o contratar a voluntad a los trabajadores. Hasta ese momento eran los propietarios agrícolas los encargados de que no escaseara la fuerza de trabajo y ahora podían desentenderse y,

---

<sup>7</sup> De acuerdo a Rosanvallon (1995 a) y Susín Betrán (2011), esta ley, con las diferencias de tiempo y todo lo que supone, guarda ciertas similitudes con los actuales ingresos de inserción y/o renta mínima garantizada.

encontrar a su disposición un ejército de reserva (Himmelfarb, 1998; Polanyi, 1997; Rosanvallon, 1995 a). Finalmente se considera que Speenhamland era una medida de tono conservador, pues simplemente pretendía institucionalizar situaciones de pobreza y hacerlas soportables para que el sistema pudiese permanecer sin alteraciones (Susín Betrán, 2011).

Lo señalado, de acuerdo a Polanyi (1997), podría haber cambiado, si los trabajadores hubiesen tenido la libertad de asociarse para favorecer sus intereses. El sistema habría podido tener un efecto contrario en los salarios y la acción sindical habría logrado extraer ventajas de los socorros a los parados. Entiende que a esto se debería la promulgación de las leyes de 1799–1800 contra las coaliciones. Los magistrados de Berkshire y el parlamento, además de preocupados de la situación económica, también lo estaban de la agitación política. Sin estas, Speenhamland habría podido generar el aumento de los salarios en lugar de descenderlos.

Pereira (2008) comparte de que serían los empleadores los más beneficiados por la *Speenhamland Law*. Pero reconoce como favorable que la asistencia pública no fuera vista como una degradación, ni estigmatizar a quien la merecía y fundamentalmente instalar la idea del derecho del trabajador (y no solo del incapaz) a la protección pública.

### **I.II.3. La Nueva Ley de Pobres de 1834**

Como fuera indicado, las normativas que se vienen analizando deben ser comprendidas en el contexto de la transformación de la concepción del trabajo, dada primero por el mercantilismo y luego el liberalismo. Entiende Castel (1997) que un momento clave se dará en el siglo XVIII, cuando lo que se promueve, no es la necesidad del trabajo, sino la libertad del mismo. Se afirmaba el valor del trabajo como puntal de la riqueza y se postulaba el intercambio económico como fundamento de un orden social que asegurara el equilibrio entre los participantes, dejando de prevalecer uno sobre el otro. Esto implicaba la libertad de trabajo y, por tanto, la liberalización del trabajo obrero. La relación entre trabajador y empleador, se supone se convierte en un simple contrato entre dos asociados y, por tanto, la perspectiva es la de un Estado mínimo orientado a suprimir las trabas al mercado y asegurar que los intereses pudieran expresarse libremente.

Incluso pobre, el trabajador era rico por su capacidad de trabajo, pero era necesario hacerla fructificar. Además, la exigencia de que el mendigo válido se procurara trabajo, se consideraba realizada por la simple apertura del mercado de trabajo (Castel, 1997). Es en este contexto que debe ser entendida la abolición del sistema Speenhamland y su sustitución por la Nueva Ley de Pobres de 1834, cuando se implanta la política social liberal, y con ella, el mercado de trabajo (de Swaan, 1992; Pastorini, 2003; Pereira, 2008; Polanyi, 1997; Rosanvallon, 1995 a; Schons, 1999).

Aunque su objetivo declarado era reducir la pobreza, la Ley de Pobres se dictó para hacer la vida tan insoportable a los pobres rurales que les obligase a emigrar y aceptar los empleos que se les ofrecían. Es definida por Polanyi (1997) como una crueldad científica en tanto se trataba de emancipar al trabajador con la explícita intención de convertir en una amenaza

real la posibilidad de morir de hambre. Su núcleo central consistía en la abolición de la ley referida y la simple ausencia de intervención sobre el mercado de trabajo. El trabajador recibiría su precio del mercado que se haría cargo de los pobres y las cosas irían sobre ruedas.

Señala Susín Betrán (2011) que la ley vino precedida por un informe a cargo de la *Poor Law Commision*, que tenía la función de examinar la administración del derecho de pobres y determinar qué modificaciones eran necesarias. El trabajo de la Comisión y su informe recibieron la influencia de algunos autores, entre los que se destacan Thomas Malthus y Jeremy Bentham. El primero es conocido por su ‘Ensayo sobre el principio de la población’, de 1798. Allí estableció que la población, cuando no es frenada aumenta en proporción geométrica mientras que la subsistencia solo lo hace de manera aritmética. En consecuencia, el crecimiento de la población debía ser contenido si querían garantizarse medios de subsistencia para todos (Himmelfard, 1998).

Para esa contención, Malthus visualizaba los obstáculos positivos o naturales y los preventivos. Los primeros (el hambre, la guerra, la enfermedad, el infanticidio) reducirían la población después de que esta existía. Para evitarlos, el autor proclamaba los obstáculos preventivos, que regulaban el aumento de la población antes de que ocurriera: demora del matrimonio, restricción de la pasión sexual, algunas formas de relaciones sexuales que no produjeran procreación. Entienden las autoras que para Malthus los pobres tenían por naturaleza un espíritu imprudente y procreaban más allá de sus posibilidades, especialmente si contaban con ayudas institucionales. El hombre es perezoso y odia el trabajo, a menos que se vea obligado por la necesidad (Himmelfard, 1998; Pereira, 2008).

A partir de esta perspectiva criticó de manera abierta las Leyes de pobres. Si los pobres recibían dinero sin esfuerzo, dejarían de trabajar y continuarían pobres, endosando a la sociedad el déficit de producción. Además, con el dinero ganado sin producir, el pobre compraría alimentos cuya producción no había aumentado por falta de mano de obra. El aumento de población, sin que lo hicieran los medios de subsistencia, suponía que se reducirían los alimentos para cada persona y cada vez más trabajadores buscarían ayuda en las parroquias. Además, impedían que el pobre tuviera miedo de la miseria, ya que contaba con auxilios y disminuía la oferta de trabajo y se reducían la posibilidad y la voluntad de ahorrar, debilitando uno de los principales incentivos de la laboriosidad y la templanza. Finalmente, su efecto también era desafortunado en tanto se le quitaban recursos a los miembros considerados más valiosos, para dárselos a los que menos lo eran, además de ser poco trabajadores (Himmelfard, 1998; Pereira, 2008; Susín Betrán, 2011).

A lo señalado, se suma que varios miembros de la Comisión encargada de elaborar el informe eran discípulos de Bentham, para quien solamente el egoísmo y la búsqueda de felicidad, presiden la conducta humana. Entre éstos destaca Edwin Chadwick (Pereira, 2008; Susín Betrán, 2011), quien, a diferencia de Malthus, consideraba que no existían evidencias que mostraran una correlación entre la ayuda a los pobres y el aumento de la población. En cambio, sí lo hacían entre la ayuda y la baja de la productividad y la desmoralización de las clases trabajadoras. No objetaba la ayuda a los impotentes, sino a los ‘sanos’ que minaban el impulso natural y sano del ‘tipo normal’ de trabajador inglés (Himmelfard, 1998).

Otro aspecto en donde es visualizable la influencia de Bentham refiere a su plan panóptico. Se trataba de una prisión modelo, que reformaría la moral, conservaría la salud, difundiría y vigorizaría la industria y aligeraría la carga pública. De acuerdo a Himmelfard (1998) el plan del autor para los pobres era más ambicioso que el carcelario, aunque solo fuera porque la población potencial de indigentes era enorme. Para Castel (1997) el pensamiento de Bentham más relevante, es el elaborado en su 'Esbozo de una obra a favor de los pobres', entendiendo por estos, quienes no tienen propiedad aparente o presumible o medios de subsistencia honestos o suficientes. Consideraba que era conveniente sacar el mayor provecho posible de las situaciones de indigencia y por esto, el principio del empleo total era el rector de esa propuesta (Susín Betrán, 2011). Proponía las casas industriales que tendrían instalaciones para vivir y trabajar, estando cada una de ellas bajo la vigilancia absoluta y constante de la autoridad de un gobernador. Pero solamente eliminando otras fuentes de ayuda, podría este plan tener un carácter amplio, uniforme y absoluto.

La ley de 1834, hacía depender la ayuda de condiciones muy rígidas. Se debilita el criterio de la pertenencia comunitaria y adquiere gran relevancia el vinculado a la aptitud o inaptitud para el trabajo. Se buscaba evitar que la ayuda lo desestimulara y en función de esto se elimina la *Speenhamland Law* (Pereira, 2008). De acuerdo a Himmelfarb (1988) los defensores de la nueva ley indicaban que ese sistema desmoralizaba hasta a los pobres (y no solo indigentes). El trabajador independiente, podía descubrir que su salario había disminuido tanto por el sistema de subsidios que también tendría que recurrir a la parroquia. Esa pérdida de la independencia era acompañada de la ausencia del respeto al trabajo y a sí mismos, de la responsabilidad, la templanza, el trabajo duro, y otras virtudes que le habían servido para mantenerse. Tampoco ahorran sus ingresos, como lo habrían hecho si hubieran trabajado mucho para obtenerlos. Al contrario, cuando los salarios sustituyen la ayuda, el empleo produce de nuevo satisfacción, y la bondad se vuelve una fuente de gratitud. Los salarios también generaban un sentimiento de responsabilidad y de independencia.

En ese marco, la ley también profundiza aspectos ya visualizables en la ley de 1601. En primer lugar, el principio de menor elegibilidad o de lo menos aceptable. Este suponía hacer que las condiciones de vida de los beneficiarios de la asistencia pública fueran menos atractivas y confortables que las de los trabajadores peor remunerados. Al volver la ayuda más escasa y onerosa que las recompensas del trabajo, mantenía a los indigentes en una situación menos deseable y favorable que la clase más baja de los trabajadores. Se pretendía disuadir al beneficiario de la idea de alcanzar cualquier provecho con esta intervención pública y alentarle a retomar al trabajo en la primera ocasión que tuviese. La comisión no reclamó la originalidad de este principio. Lo que trataba era aplicarlo rigurosa y sistemáticamente, para convertirlo en el fundamento de la nueva ley y en el marco de la generalización del trabajo asalariado, del empeoramiento de las condiciones del mismo y de la necesidad de población que fuera posible proletarizar (Himmelfarb, 1988; Lessa, 2017; Pereira, 2008; Rosanvallon, 1995 b; Susín Betrán, 2011).

También profundiza el test de necesidad o el *workhouse test*. El informe de 1832 proponía la restauración de este principio y de forma más estricta y así se configura su característica

más famosa: la asistencia externa para los sanos y sus familias, fue abolida y el socorro sólo se daría dentro del reformatorio. Las *workhouses* deliberadamente se habían sido convertido en un espacio del horror y fueron, además, estigmatizadas. La mala alimentación, el hacinamiento, la falta de unas condiciones mínimas de higiene, el aislamiento y la negación sistemática de cualquier derecho, fueron constantes en estas instituciones. Se trataba no solo hacer desagradable, sino degradante la condición de pobre, pero permanecer fuera significaba quedar al margen de cualquier socorro público (Pereira, 2008; Polanyi, 1997; Susín Betrán, 2011). También a partir de esto, la línea entre los que necesitan ayuda, y los que no la necesitan, queda perfectamente trazada y el reformatorio serviría también como una prueba de la petición del solicitante. Ya que era menos aceptable que otro tipo de vida, sólo la pobreza más grave induciría a entrar en el mismo, eliminando la necesidad de investigar la situación o los recursos del solicitante (Himmelfarb, 1988; Isuani, 1991).

En suma, si los pobres sanos podían ser disuadidos, de buscar ayuda, estarían obligados a encontrar empleo con los salarios prevalecientes y quedando totalmente a merced del capitalista (Himmelfarb, 1988). Se creaba el marco jurídico que iba a permitir la formación de un mercado de trabajo competitivo, lo que, a su vez, iba a implicar un proceso de proletarización de las clases populares (Ritter, 1998; Susín Betrán, 2011).

Crespo et al (2009) señalan que la pobreza masiva y permanente que caracteriza la primera etapa industrial, era entendida por el discurso liberal como reflejo de un orden de la naturaleza, y, por tanto, no solo era irreformable e inevitable, sino que, además, no había responsables más allá de las propias víctimas. Agrega Ritter (1991) que al declarar la ley supuestos defectos de carácter como la causa principal de la pobreza de los pobres válidos no se hacía justicia a las diferentes razones sociales y económicas de la pobreza.

Un último aspecto sobre la ley, es que, a diferencia de los maltusianos, que deseaban que la ayuda fuera gestionada a través de la caridad privada, sería parte de un sistema legal, público y obligatorio. Las *workhouses* y otras instituciones debían seguir reglas similares, para evitar que unas trataran a los pobres mejor que otras. Así, por primera vez, la ayuda a los pobres se volvió uniforme y centralizada. La nueva ley, supuso también la más importante extensión del poder gubernamental y del aparato administrativo del Estado durante más de medio siglo (Himmelfarb, 1998; Pereira, 2008; Ritter, 1991).

Al respecto y para Esping Andersen (1993) esta ley parecía un caso extremo de pasividad gubernamental, sin embargo, debe verse como una política social activa diseñada para establecer la hegemonía del mercado en la distribución del bienestar social. Este, y aún más, la supervivencia, obligan a comportarse como una mercancía y pasan a depender de la voluntad de alguien para alquilar la fuerza de trabajo de otro. El dogma liberal supone que el Estado no tiene una razón para alterar los resultados producidos por el mercado, en tanto reflejan el esfuerzo, la motivación, la habilidad y la confianza en uno mismo.

Lo indicado se configura en otro elemento de gran relevancia en este trabajo. Se trata no solo de problematizar en torno a la existencia o no de intervención pública, sino los sentidos y orientaciones que la misma tiene.

El pasaje de Speenhamland a la Nueva Ley de pobres fue brusco y gran parte de las clases populares se vio desprotegida y abandonada a su suerte (Polany, 1997). La nueva ley ha recibido miradas críticas. Marshall (2005) entiende que trataba los derechos de los pobres no como parte integrante de los derechos del ciudadano, sino como una alternativa a ellos en un sentido auténtico. Los indigentes perdían el derecho a la libertad personal al internarse en el asilo, y por ley, cualquier derecho político que tuvieran, lo que se prolongó hasta 1918. Agrega que el estigma propio de la ayuda a los pobres se expresaba en que quienes aceptaban la beneficencia, debían cruzar el límite que separaba a la comunidad de los ciudadanos de los pobres. Para Pereira (2008) esta ley constituye un freno a la idea de que la política social podría tornarse una forma de satisfacción de las legítimas necesidades humanas, siendo un duro golpe a los tímidos avances sociales alcanzados. Finalmente, Ritter (1991) destaca que ha sido criticada sobre todo como expresión de una represión agudizada de los pobres.

#### **I.II.4. La realidad social posterior a 1834**

La realidad surgida a partir de 1834 fue extremadamente dura. El libre acceso al trabajo, en lugar de abolir la dependencia y la miseria de los trabajadores, abrió el camino al pauperismo, implicando efectos desbastadores (Castel, 1997). De acuerdo a Polanyi (1997) las atrocidades cometidas contra los pobres por las autoridades que aplicaron la nueva ley, fueron irrelevantes si se las compara con los efectos provocados por el mercado de trabajo, la más poderosa de las instituciones modernas. Agregan Crespo et al (2009) el carácter ficticio -al menos en parte- de la libertad e igualdad liberales. El discurso del trabajo como mercancía era difícil de mantener ante un orden social en el que la precariedad y dependencia económica pretendían compaginarse con una supuesta libertad y autonomía política.

Los principales elementos de esta relación salarial de los inicios de la industrialización, correspondientes a lo que Castel (1997) denomina condición proletaria y se caracterizan por una retribución próxima a un ingreso mínimo que aseguraba sólo la reproducción del trabajador y su familia y no permitía el consumo no imprescindible. A esto se suma la ausencia de garantías legales en la situación de trabajo regida por el contrato de alquiler y el carácter débil de la relación del trabajador con la empresa. En las primeras concentraciones industriales, las condiciones de trabajo eran tales que, para llegar a aceptar esas ‘ofertas’ de empleo, se tenía que sufrir la más extrema sumisión a la necesidad y quienes se incorporaban sólo aspiraban a irse lo antes posible de esos lugares de desamparo.

Lo señalado lleva, de acuerdo al mismo autor a que en 1830, la cuestión social<sup>8</sup> sea bautizada como tal, a partir de las condiciones de vida provocadas por la revolución industrial. El

---

<sup>8</sup> Entiende que “La cuestión social: es una aporía fundamental en la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura. Es un desafío que interroga, pone de nuevo en cuestión la capacidad de una sociedad (lo que en términos políticos se denomina nación) para existir como un conjunto vinculado por relaciones de inter – dependencia” (Castel, 1997: 20).

pauperismo, expresaba un divorcio casi total de un orden jurídico - político fundado sobre el reconocimiento de los derechos del ciudadano y un orden económico que suponía miseria y desmoralización masivas. Agrega que fue extendida la convicción de que había una amenaza al orden político, siendo necesario encontrar un remedio o prepararse para la conmoción del mundo: la sociedad liberal corría el riesgo de estallar (Castel, 1997).

Entiende Castel (1997; 2004) que son dos las principales novedades y que resultan relevantes para analizar la realidad actual. Fracasa la promesa liberal de aplicar al conjunto de la sociedad los principios de la autonomía del individuo y la igualdad de derechos y también el principio en virtud del cual 'un hombre no es pobre porque no tenga nada, es pobre cuando no trabaja'. La respuesta a esto, había sido la de proporcionar los medios de trabajo. A partir de ahora, se trataba de una indigencia, no derivada de la falta de trabajo, sino de la nueva organización de este. Además, considera que el pauperismo era una categoría históricamente inédita de la desdicha del pueblo, construida no solo por la miseria material, sino que también suponía un estado de desocialización también nuevo, propio de la vida moderna, particularmente la urbana. Planteaba el riesgo de que el progreso económico condujera a una disociación social completa. El pauperismo reveló el peligro de una desafiliación de masas inscrita dentro del proceso de producción de la riqueza.

Además, se volvían progresivamente manifiestos los límites de un sistema de regulación social sólo regido por los principios de la responsabilidad individual y el contrato (Rosanvallon, 1995 b). Castel (1997; 2009) indica que una sociedad no puede solo fundarse en relaciones contractuales entre individuos libres e iguales dado que excluye a aquellos cuyas condiciones de existencia no pueden asegurar la independencia social necesaria para entrar en paridad en un orden contractual. La contractualización del trabajo manifiesta la contradicción de una relación que supuestamente se establece entre dos individuos libres e iguales, pero insta una forma de dominación de uno de los participantes. La libertad sin protección puede llevar a la peor de las servidumbres, la de la necesidad.

Ante esta realidad las respuestas no serían unívocas. Señala Castel (1997) que había un liberalismo puro y duro que desconfiaba de toda intervención, incluso mínima, sobre las leyes del mercado. Existían también posiciones conservadoras, básicamente las de la Iglesia católica, la mayoría de los notables rurales y los nostálgicos del Antiguo Régimen que entendían que debía haber una intervención a favor de los pobres, pero reducida a las prácticas caritativas tradicionales, bajo la férula de la Iglesia y las congregaciones. Entre esos dos extremos había posiciones intermedias y también socialistas y formas de organización propiamente obreras, que preconizaban transformaciones sociales radicales.

La obsesión de preservar la paz social a cualquier precio hizo al liberalismo compatible con la filantropía social. Fue configurándose lo que Castel (1997; 2009) llama una política social sin Estado, inspirada por la filantropía de los notables, el cristianismo social y el paternalismo patronal. 'Hacer lo social' era tratar de aportar correctivos a las expresiones más inhumanas de la organización de la sociedad, pero sin tocar su estructura. Para el autor representaba un plan de gobernabilidad política que apuntaba a estructurar el mundo del trabajo a partir de obligaciones morales. El objetivo estuvo centrado en moralizar a las clases



populares (particularmente al proletariado industrial) sin inmiscuirse en las relaciones de trabajo y así, nuevas tutelas fueron creadas para llenar el contenido del contrato. De esta forma, lo social permanece en el orden de la beneficencia, es la moral institucionalizada, que se dota de instituciones (cajas de seguros, cajas de ahorro, mutuales) pero que obedecen al principio del voluntariado y no de la obligación. Rosanvallon (1995 a) dirá que las asociaciones de previsión, las mutuas y las cajas de ahorro, fueron visualizadas por la burguesía como un medio para frenar el desarrollo del Estado providencia.

Estas respuestas encontrarán sus límites y será el programa de reformas sociales de acuerdo a Polanyi (1997) la condición de sobrevivencia social. De acuerdo al autor, mientras el capitalismo solo puede desarrollarse por la mercantilización del trabajo, al hacerlo, también siembra las condiciones de su propia destrucción. Evitarlo, fue la principal función del intervencionismo. El movimiento de protección entró en conflicto con la autorregulación del sistema, al mismo tiempo que la protección social fue el complemento obligado de un mercado autorregulador. Las leyes sobre las fábricas, la legislación social y un movimiento obrero político y sindical, son expresión de esa autoprotección de la sociedad<sup>9</sup>.

En similar sentido, entiende Pereira (2008) que las voces de repudio a esa realidad ganaban adeptos y daban elementos que justificaban, ya en el siglo XIX, la introducción de medidas puntuales de protección social y contra los principios liberales. Una dramática pobreza, convivía con una riqueza sin precedentes y esto promovió una creciente agitación social. Además, la autora y Esping – Andersen (1993) destacan el aumento del poder político de los trabajadores y las asociaciones sindicales y la extensión del sufragio, permitiendo la representación política parlamentaria de los trabajadores.

La cuestión social se convertía en la cuestión del lugar que podían ocupar en la sociedad industrial las franjas más desocializadas de los trabajadores y la respuesta fueron los dispositivos montados para promover su integración. La tarea de la política social será apuntalar la frágil estructura del libre contrato de trabajo. De acuerdo a Castel (1997) y Donzelot (2007) se trata de sistemas de regulación que no son los del mercado, desplegados a partir del siglo XIX para reducir la brecha entre el orden económico y el político y legitimados desde la necesidad de mantener la cohesión de las relaciones sociales.

A analizar este proceso, visualizando el lugar ocupado por la política asistencial dentro del Estado Social, se dedica el próximo capítulo.

---

<sup>9</sup> Las leyes sobre los accidentes de trabajo se votaron en 1880 y 1897 en Inglaterra, en 1879 en Alemania, en 1887 en Austria, en 1899 en Francia. La inspección de las fábricas se instauró en Inglaterra en 1883, en Prusia en 1853, en Austria en 1883, en Francia en 1874 y 1883 (Polanyi, 1997).

## **CAPITULO II – ESTADOS Y REGIMENES DE BIENESTAR Y LA POLITICA ASISTENCIAL**

Además de comprendida como el conjunto de acciones públicas dirigidas a los pobres en tanto tales, la política asistencial es concebida como uno de los campos de actuación de las políticas sociales. Bajo estas se incluye

(...) a todas aquellas intervenciones públicas que regulan las formas en que la población se reproduce y socializa (sobrevive físicamente y se inserta en el mundo del trabajo y en el espacio sociocultural del Estado-nación) y que protegen a la población de situaciones que ponen en riesgo esos procesos (Soldano y Andrenacci, 2005: 32).

Agregan que esas intervenciones se expresan en tres campos de actuación: políticas de trabajo, de servicios universales y política asistencial, las que, tienen distintas manifestaciones en función de las realidades y de los diversos momentos históricos.

Como fuera indicado, el objeto de análisis de este trabajo, se ubica en un tiempo donde se retoman niveles de intervención y regulación más propios del Estado de Bienestar o Social, que del neoliberal o neoclásico. Pero a diferencia de ese período -y sí en consonancia con el último-, se produce también la ampliación e institucionalización de la política asistencial. En función de esto, resulta imprescindible analizar ambos períodos, en particular, el lugar de la política asistencial y este capítulo se centra en el Estado de Bienestar o Estado Social.

### **III. OTTO VON BISMARCK Y WILLIAM BEVERIDGE Y SUS APORTES EN LA CONFIGURACIÓN DEL ESTADO DE BIENESTAR**

Hacia finales del siglo XIX y principios del siglo XX en la Alemania conservadora y unos decenios después en la Inglaterra laborista, surge un nuevo tipo de intervención pública. En el primer caso se inserta en el proceso de unificación y construcción del Estado nacional dirigido por Otto von Bismarck y el segundo dentro de la revisión crítica de las Leyes de Pobres y la reconstrucción nacional de la posguerra (Lessa, 2017).

Entienden Bustelo y Minujín (1997) que Bismarck estaba consciente de la débil posición de los trabajadores en una sociedad industrial con crecientes riesgos. A fines del siglo XIX surge en Alemania, el primer seguro social obligatorio para los trabajadores, por su iniciativa (Campana, 2015; Lessa, 2017; Susín Betrán, 2011). Señalan Rosanvallon (1995 a) y Venturi (1994) que como en la mayoría de los países, los pasos iniciales fueron dados en torno a los accidentes de trabajo, lo que ocurrió en 1871. Agregan que, aunque los efectos de la ley fueron limitados a causa de los complejos procesos que implicaba, significó la apertura de una brecha<sup>10</sup>. Luego, data de 1883 el primer seguro de enfermedad obligatorio y de 1884 la

---

<sup>10</sup> Leyes semejantes datan de 1897 en Gran Bretaña y de 1898 en Francia. Austria en 1888 y Hungría en 1907, importaron el sistema alemán de seguros de enfermedad. Por su parte, Suecia, Noruega y Dinamarca la hicieron a principios de la década de 1910 (Rosanvallon, 1995 a).

ley sobre accidentes de trabajo que puso en práctica los principios establecidos en 1881. Unos años después, en 1889, es aprobada la ley sobre seguros de invalidez y vejez.

Para muchos autores (Bustelo y Minujín, 1997; Esping – Andersen, 1993; Isuani, 1991; Moreno, 2000; Ritter, 1991; Rosanvallon, 1995 a) en estos planes de seguro social se encuentra el origen del Estado de Bienestar. Esto suponía ir contra los liberales que preferían las soluciones voluntarias e individuales a través del mercado y también contra los conservadores que promovían el modelo de gremios o familiarista. Agrega Lessa (2017) que este hecho señala el momento en que el bienestar público, supera la referencia asistencial y empieza a garantizar contra la pérdida de la capacidad de generar ingresos.

El proyecto resultante reducía la participación financiera estatal a un subsidio y aceptaba la participación de los trabajadores en la gestión, como consecuencia de su contribución financiera al sistema. El control sobre esa participación estaría a cargo del Estado y la administración, con los empleadores (Esping – Andersen, 1993; Fleury, 1997).

Distintos autores (Donzelot, 2007; Lessa, 2017; Moreno, 2000; Muñoz de Bustillo, 2000; Pereira, 2008; Ritter, 1991) consideran que la legislación bismarckiana no supuso un avance en la desmercantilización de los derechos sociales y tuvo motivaciones reaccionarias, siendo usado como antídoto a las ideas social demócratas. La apuesta era ganar a los obreros para el Estado monárquico, pero esto suponía salir de la definición liberal del Estado. También tuvo que ver con la influencia de importantes círculos de la gran industria, que querían evitar una ampliación de su responsabilidad civil y de la legislación protectora del trabajador.

Entiende Pereira (2008) que el seguro reconocía implícitamente que la pobreza era producto del desarrollo predatorio del capitalismo. Esto no suponía la necesidad de su superación, sino de la intervención estatal para su preservación. El Estado debía proteger al trabajador contra la pérdida de renta y así la política social contribuyó a preparar recursos humanos para atender las demandas de la sociedad industrial. En la lógica de Polanyi (1997), era necesario proteger al capitalismo del propio capitalismo, haciendo uso del Estado.

Más allá de estos aspectos, los autores destacan la relevancia del seguro social obligatorio. De acuerdo a Isuani (1991) y Ritter (1991) supuso una ruptura con las instituciones de la beneficencia y para Pereira (2008) aun cuando se restringiera a los trabajadores, se trató de una forma avanzada de seguridad para los patrones de la época y una modalidad de política que, comparada con las Leyes de Pobres, supuso una innovación evidente. Agrega Moreno (2000) que permitió eliminar la incertidumbre a importantes sectores obreros e inaugurar la práctica de tratar a la política social como derecho requerido por la sociedad y asumido por los poderes públicos. Y tuvo de acuerdo a Mishra (1995) un alto impacto y considerable efecto de demostración, no solo en Europa, sino también en Estados Unidos<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> De acuerdo a Ritter (1991) en 1914, de 14 Estados europeos, 13 de ellos tenían algún sistema de seguros de responsabilidad civil de los empresarios por accidentes laborales; 12 tenían seguros por enfermedad y 7 pensiones de jubilación por edad avanzada. En 1911, Gran Bretaña instaura el seguro obligatorio de desempleo, aunque limitado a una pequeña parte de obreros. En 1913, Suecia instala la pensión de jubilación para todos los ciudadanos.

El otro autor relevante es William Beveridge, entendiendo Bustelo y Minujín (1997) que hasta ese momento y desde Bismark, no hubo otro evento significativo en la política social.

De acuerdo a Pereira (2008) y Ritter (1991) la construcción del Estado social fue impulsada por la experiencia de inseguridad derivada de la Segunda Guerra Mundial y estuvieron en Gran Bretaña sus impulsos más decisivos. Agregan que en este proceso juega un lugar destacado el Informe Beveridge sobre el Seguro Social y Servicios Afines (*Report on Social Insurance and Allied Services*)<sup>12</sup> que fuera presentado al parlamento británico a finales de 1942 por una comisión presidida por William Beveridge, a cargo de la mayor parte de su redacción y que se configura como uno de los textos fundamentales del Estado de Bienestar.

Varios autores (Bustelo y Minujín, 1997; Donzelot, 2007; Johnson, 1990; Llanos Reyes, 2013; Mishra, 1992; Navarro Ruvalcaba, 2006; Muñoz de Bustillo, 2000; Pereira, 2008; Rosanvallon, 1995 a) destacan que el Estado de bienestar de la posguerra se basaba en dos pilares, uno keynesiano y otro beveridgiano, dando una amplia justificación a la intervención estatal tanto en la esfera económica como en la social. Entendían que el Estado de Bienestar contribuía al crecimiento económico, recobraba las pérdidas del sistema y de este modo lo hacía más aceptable. Ni la economía de mercado ni la estructura de clases iban a cambiar radicalmente, de lo que se trataba era de una reformulación del capitalismo liberal.

Diversos autores (Donzelot, 2007; Moreno, 2000; Pereira, 2008; Rosanvallon, 1995 a) indican que el objetivo de John Maynard Keynes era elaborar una teoría de retorno al pleno empleo, en economías sacudidas por altas tasas de desempleo<sup>13</sup>. Agrega Mishra (1992) que el autor partía de que la Gran Depresión había demostrado que el *laissez faire*, generaba costos sociales y económicos -caída drástica de la producción, desempleo masivo y conflictividad social- extremadamente altos.

En cuanto a William Beveridge, su concepto amplio de seguridad constituye de acuerdo a Mishra (1992) el componente social del Estado de bienestar, que, a diferencia del keynesianismo, no era nuevo en tanto la mayor parte de los países capitalistas habían desarrollado mecanismos de protección social respaldados por el Estado. Lo nuevo -especialmente en los países anglosajones-, era que la intervención estatal se manifestara explícitamente, haciendo al Estado responsable de mantener niveles de vida mínimos.

Esto es así señalado casi al llegar al final del Informe, donde se toma distancia de perspectivas que alienten el *laissez faire*, pero al mismo tiempo se estructura un discurso basado en las responsabilidades personales, organizadas básicamente a partir del trabajo:

Algunos consideran el logro de la seguridad social como un objetivo erróneo. Piensan que la seguridad es algo incompatible con la iniciativa, la suerte y la responsabilidad personal. (...) El plan no consiste en dar a todos algo a cambio de nada y sin esfuerzo por su parte, o en librar para siempre a quienes reciban sus beneficios de toda clase de obligaciones y

---

<sup>12</sup> De acuerdo a Llanos Reyes (2013) se trata de uno de los documentos que despertaron mayor interés en la sociedad de la época y que dentro del mundo académico fue uno de los más citados inmediatamente después de su publicación.

<sup>13</sup> Es de 1936, la publicación de su libro *Teoría general sobre la ocupación, el interés y el dinero*.

responsabilidades. El plan consiste en asegurar los medios para vivir, a condición de trabajar y de contribuir, y con el objeto de conservar a los hombres aptos para el trabajo (Beveridge, 2008: 101).

Señala Llanos Reyes (2013) que la discusión en relación al Plan, fue profunda y controversial en tanto suponía una disputa económica y política en torno al rol del Estado. Y en esto confrontaba con socialistas y también se enfrentaba a quienes, dentro del liberalismo se oponían a un capitalismo controlado, como Hayek.

El Plan Beveridge es básicamente una propuesta de organización y ampliación del seguro social el que, de acuerdo a su autor, debe ser tratado como parte de una política general de progreso social y de ataque a la necesidad. Esta es comprendida como la ausencia de medios para obtener una vida saludable y la respuesta será la seguridad social que libera de la necesidad por medio de la continuidad de los ingresos. Concretamente, el Informe define la seguridad social como un mecanismo que sustituya las retribuciones del trabajo cuando estas quedan interrumpidas. Y agrega que esto debe combinarse con procedimientos para asegurar que la interrupción de los ingresos, sea lo más breve posible (Beveridge, 2008).

Como puede observarse, el Plan -de igual manera que lo propuesto por Bismarck- se estructura a partir del trabajo, pero el primero, procura reducir las diferencias entre los trabajadores. De acuerdo a Ritter (1991) la seguridad social debía dar cobertura a casi todos los ciudadanos, con diferentes tipos de seguro en una sola organización y garantizando ingresos mínimos unitarios, que permitieran condiciones de vida modestas pero decentes.

A partir de lo señalado el Plan se compone de tres previsiones especiales y se organiza desde tres instrumentos básicos. Las primeras son la bonificación infantil, los servicios médicos completos y de convalecencia que permitan restablecer a los individuos en su capacidad de trabajo y finalmente, la continuidad del trabajo y las medidas contra el paro colectivo. Los segundos refieren al seguro obligatorio, contractual y solidario como componente central, junto a la asistencia pública nacional y los seguros privados (Beveridge, 2008).

El Plan se estructura en torno al empleo y más en particular al pleno empleo y se afirma que se da por supuesto que el paro tendrá un carácter temporal. La relevancia del pleno empleo surge de la valoración del mismo, de las consideraciones sobre su ausencia, así como de las posibilidades de sostener financieramente el sistema. En relación al primer aspecto se indica que el pago de un subsidio incondicionado, es satisfactorio para períodos cortos de desempleo. Fuera de esto, se entiende que la ociosidad, es desmoralizadora. En cuanto al segundo se considera que evitar el paro obrero en masa, es condición necesaria para asegurar el éxito de los seguros sociales. Se agrega que el costo de la seguridad social es elevado y si a lo necesario se agrega lo superfluo, podría ser insoportable (Beveridge, 2008).

Lo señalado no supone la abolición absoluta del paro, pero si del paro en masa y el acabar con que un mismo individuo pueda estar parado años y años. Debe desestimarse el desempleo y como contra cara, desarrollar acciones que promueven conservar el empleo o recuperarlo cuando el mismo se ha perdido. El subsidio de desempleo, se propone sin prueba de necesidad y durante el tiempo de dure la falta de trabajo. Se agrega que no puede ignorarse

que esto conlleva el peligro de que los hombres puedan instalarse en el mismo y por eso es preciso tomar precauciones prácticas (Beveridge, 1989).

Las sospechas de simulación y la necesidad de estimular al trabajo, que han estructurado históricamente a la asistencia, aparecen en el Plan. Lo hacen en relación a las pensiones, las bonificaciones familiares y en el subsidio de desempleo. Este último, estará condicionado a la asistencia del beneficiario a un centro de trabajo o de readaptación profesional, como medio para prevenir el hábito de la ociosidad y para mejorar la capacidad de obtener ingresos. También se indica -y nuevamente aparece la referencia al pleno empleo- que la condicionalidad se vuelve impracticable en caso de tener que ser aplicada en una escala de millones o centenares de miles de hombres. Y se agrega la obligación del ciudadano de buscar y tomar toda oportunidad de trabajos aceptables, de cooperar con las medidas que lo liberen del hábito de la ociosidad y de tomar los medios para estar santos (Beveridge, 1989).

En relación a los instrumentos, el Plan para la Seguridad Social -que tiene como objetivo la abolición de la miseria- toma al seguro social como su componente fundamental. Pero también son parte -pero como métodos subsidiarios-, la asistencia pública nacional y los seguros voluntarios. En relación a la primera, será para aquellos casos que quedan fuera del seguro social y se considera que se irá reduciendo a medida que este se desarrolle. Este bastará para garantizar los ingresos necesarios para vivir en todos los casos normales. En cuanto a los seguros voluntarios, se indica que el Estado no debe sofocar el incentivo y la responsabilidad de los particulares. Garantiza un mínimo que no inhibe y, al contrario, anima la acción voluntaria de cada uno para ir más allá de este (Beveridge, 2008).

El Plan se estructura en seis principios fundamentales: igualdad en la tarifa del subsidio de subsistencia; en la tarifa de las cuotas; unificación de la responsabilidad administrativa; suficiencia del subsidio; extensión del mismo<sup>14</sup>; y clasificación. Esto supone que cubre a todos los ciudadanos, sin un límite de ingresos por arriba, pero atiende a sus diferentes modos de vida. Se trata de un Plan que alcanza a las personas y las necesidades, debiendo ser suficiente para atender los gastos de la vida en casos normales (Beveridge, 2008).

El seguro social, supone el percibir beneficios condicionados al pago previo de la cuota obligatoria hecho por, o para, la persona asegurada, independientemente de los recursos en el momento de disfrutar los beneficios. Además de posibilitar una renta mínima para la subsistencia, es de naturaleza contributiva y el Plan destaca el rechazo a prestaciones no contributivas. Se indica que el pueblo británico desea que los beneficios del seguro sean a cambio de las cuotas pagadas y no una concesión graciosa del Estado y así dar la sensación de que la seguridad no se adquiere como dádiva, sino como derecho. El principio contributivo supone además distribuir el costo de la seguridad entre el asegurado, su patrono y el Estado. Es también un instrumento solidario, lo que implica que todos los individuos reciben igual trato y nadie puede pretender pagar menos por tener mejor salud o un trabajo

---

<sup>14</sup> En la versión del Plan publicada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de España, en 1980, la expresión aquí utilizada es universalidad.

más regular. El seguro debe proporcionar iguales beneficios, independientemente de los ingresos individuales, a cambio de una tarifa igual de cuotas (Beveridge, 2008).

En relación a la asistencia se indican tres aspectos relevantes: estará sujeta a test de carencia de recursos y será para un número limitado de casos, específicamente aquellos no cubiertos por el seguro social. Ubica aquí a personas imposibilitadas físicamente y quienes no acumulan años suficientes para acceder a una jubilación. Pero también coloca a quienes no cumplan con las condiciones establecidas en relación al seguro de desempleo, siendo una muestra más de lo señalado en relación a la relevancia del pleno empleo. El tercer aspecto refiere a que el seguro es considerado -y así señalado en el Plan- no solo como algo diferente a la asistencia, sino también mejor. Entonces, aún cuando forme parte de un mismo plan que los seguros sociales, tiene un estatuto diferente y más que esto, de menor valoración. Asimismo, su consideración es residual, esto es, la expectativa es que la seguridad -y en particular de los ingresos- sea derivada del trabajo (Beveridge, 1989).

Pereira (2008) señala aspectos débiles del Plan. La definición del mínimo nacional, en su perspectiva, tenía la connotación de ínfimo de provisión. Definido como derecho de todos, tenía una orientación liberal, en tanto funcionaba como incentivo al trabajo y la auto provisión. Luego destaca el lugar otorgado a la sociedad civil en la provisión de bienestar social. También cuestiona el que esa provisión mínima era de naturaleza contributiva y el hecho que, para recibir similares coberturas, todos pagaran lo mismo. Agrega Ritter (1991) que eran reducidos los componentes redistributivos, en tanto con las bajas cuotas comunes y pensiones unitarias, solo en una pequeña medida la seguridad era financiada con impuestos. De manera consciente se estimulaba a los ciudadanos a acumular, por encima del mínimo vital cubierto por la seguridad social obligatoria, otros seguros complementarios privados o empresariales que cubrieran de mejor manera. Finalmente destaca Fleury (1997) que, a pesar de constituir una nueva concepción de la protección social fundada en la ciudadanía, permanecen también antiguas formas de atención a la pobreza, basadas en los test de medios como requisito para acceder a la asistencia pública.

Más allá de lo indicado existe una opinión favorable sobre el Plan de parte de variados autores. También aquí es desde el empleo, que aspira a construirse la seguridad en los ingresos, pero se orienta a reducir las diferencias entre los distintos trabajadores, promoviendo la universalización, obligatoriedad y unidad de todo el sistema. Procuraba asumir todos los riesgos posibles, garantizando un nivel mínimo de vida civilizada y así erradicar la miseria. El seguro eliminaba el examen de necesidad que había recibido diversas críticas. También se destaca la creación de un Sistema Nacional de Salud no contributivo, universal y como parte integrante del esquema de Seguridad Social. En conjunto, el Plan suponía un eje distributivo además del contributivo, representando la superación del Estado mínimo. Entraba en conflicto con la trayectoria histórica del liberalismo y su valoración del individualismo, involucrando el desarrollo de un Estado que debía ir más allá de garantizar derechos civiles y políticos, reconociendo la necesidad de proteger la vida humana del hambre, el frío y la falta de recursos a todos los individuos un marco de derechos sociales. Esto suponía que el Estado suministrara condiciones de sobrevivencia mínimas a todos los

ciudadanos (Bustelo y Minujín, 1997; Fleury, 1997; Lessa, 2017; Llanos Reyes, 2013; Pereira, 2008; Ritter, 1991).

## **II.II. ¿QUÉ ES EL ESTADO DE BIENESTAR?**

No es propósito de este trabajo centrarse en el debate sobre los orígenes del Estado de Bienestar o los motivos que explican su existencia. Lo que interesa es presentar los elementos que configuran este Estado<sup>15</sup>, visualizando el lugar de la política asistencial.

### **II.II.1. Estado de Bienestar y la intervención estatal**

Existe un conjunto de autores para quienes la asociación entre Estado de Bienestar y pleno empleo, no es central en la definición del primero. Esto no niega reconocer sus mayores niveles de intervención en la vida económica y social en relación al período anterior.

De acuerdo a Pereira (2008) el Estado de Bienestar o *Welfare State*, supone un moderno modelo estatal de intervención en la economía que, al contrario del modelo liberal anterior, fortaleció y expandió el sector público e implementó sistemas de protección social. Por su parte, Moreno (2000) entiende al Estado de Bienestar como un conjunto de instituciones estatales, proveedoras de políticas sociales orientadas a mejorar las condiciones de vida y a promocionar la igualdad de oportunidades de los ciudadanos. Las políticas sociales, afectan la distribución de oportunidades, especialmente en las áreas de la seguridad social, la salud, la educación, la vivienda, el empleo y las transferencias fiscales. Finalmente, es “(...) un conjunto histórica e institucionalmente moldeado por intervenciones públicas que pretenden la promoción del bienestar y que involucran la redistribución” (Lessa, 2017: 103).

Mayor desarrollo realiza Gôran Therborn (1989) quien se distancia de las perspectivas que refieren al Estado Keynesiano de Bienestar, entendiéndolo que asimilar ambos conceptos es históricamente incorrecto y teóricamente estéril. Considera que las instituciones modernas de bienestar tienen su origen y se conformaron de manera importante, antes de que se adoptaran las teorías keynesianas y las políticas de control de demanda. Más allá de la coincidencia coyuntural, existen profundas diferencias en la relación entre la política social pública y la economía de mercado y sus instituciones. Concibe al Estado de Bienestar como un sistema social de reproducción humana que refiere a políticas y pactos que:

(...) tienen que ver con la aportación que el estado realiza a la reproducción simple y ampliada de la población nacional, manteniéndola viva, asegurando su reproducción intergeneracional e incrementando su cantidad y/o sus condiciones de vida (Therborn, 1989: 89).

---

<sup>15</sup> Tampoco es propósito de este trabajo ingresar en los motivos que llevan a los autores a hablar de Estado de Bienestar, Estado Social o Estado de Providencia. En cada caso, se tomará la expresión utilizada por el o los autores.



Esa aportación se materializa en bienes públicos y privados. Los primeros son aquellos de cuyo consumo no se puede excluir a los que no pagan o el hacerlo, es muy costoso. En todos los Estados desarrollados, es un bien público la provisión estatal para garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo, un mínimo de supervivencia y subsistencia. Asimismo, puede ser un bien público la mejora de las condiciones de vida de la población y las maneras para alcanzar un nivel de vida más allá de la subsistencia (Therborn, 1989).

Los Estados de Bienestar también ofrecen bienes privados que son de cuatro tipos distintos. Unos están relacionados con las externalidades del mercado, beneficiando a un sector de la población del que otros sectores también se benefician. Son ejemplo de esto, las transferencias que generan estabilidad o regulaciones sanitarias que impiden la extensión de una enfermedad. El segundo tipo refiere a la provisión de bienes preferentes y previenen o regulan el consumo de bienes no deseables, con relación a los cuales la elección individual del consumidor es problemática (por ejemplo, la regulación del tabaco, alcohol y drogas). El tercer tipo son los complementos salariales: pensiones especiales, seguros sanitarios, transferencias por enfermedad, pagos y servicios para veteranos y víctimas de las guerras. Finalmente ubica a los bienes que son resultado de las demandas de redistribución realizadas por distintas fuerzas o como resultado del Estados y/o los políticos (Therborn, 1989: 90).

Therborn (1989) también refiere a la imposibilidad de considerar al Estado de Bienestar como ajeno a los conflictos distributivos, comenzando con la definición de bienes públicos. Además, y como oferente de bienes cuyo consumo entra en competencia con los producidos por el sector privado, se ve envuelto en la lucha redistributiva y las relaciones de poder.

Finalmente, para Ritter (1991) es el concepto de Estado de bienestar, multívoco y tornasolado, aunque su elemento esencial es la modificación del mercado por la intervención socio económica del Estado. Son parte de su concepción de este Estado, las relaciones laborales, lo que supone el fomento estatal de la seguridad social del individuo y la regulación del mercado de trabajo y sus condiciones. Agrega la garantía de renta o pensión en los casos de invalidez, enfermedad, vejez, accidentes y desempleo y ayuda a las familias numerosas a través de viviendas sociales y la previsión sanitaria. Finalmente, también supone esfuerzos para equilibrar los distintos puntos de partida de las personas a través del sistema de enseñanza estatal y la redistribución de la renta a través del sistema fiscal.

Este autor otorga gran centralidad a la seguridad social, indicando que constituye la creación institucional más significativa del Estado social. Aunque no considera el pleno empleo con centralidad en la definición de ese Estado, la valoración sobre la seguridad social es en los mismos términos que aquellos que sí lo hacen y serán presentados en el próximo punto.

### **II.II.2. Estado de Bienestar y la centralidad del pleno empleo**

Existe un conjunto de autores para quienes sí el Estado de Bienestar se encuentra estrechamente vinculado al pleno empleo.

Johnson (1990) entiende que el término Estado de Bienestar, supone la introducción y ampliación de servicios sociales (seguridad social, salud, educación, vivienda y asistencia a los ancianos, niños y discapacitados) un plan de nacionalización y también el pleno empleo como el objetivo político principal. Por su parte, Muñoz de Bustillo (1989; 2000) concibe al Estado de Bienestar como el conjunto de actuaciones públicas tendientes a asegurar a todo ciudadano -por el mero hecho de serlo y de manera independiente a su inserción en el mercado- el acceso a un mínimo de servicios que garanticen su supervivencia, entendida en términos sociales y no estrictamente biológicos. Para el autor, la política keynesiana es central en el Estado de Bienestar, en tanto que garante del pleno empleo y sus conexiones con el bienestar. Pero, además, en tanto aumenta el techo de intervención económica del Estado, sin el cual la política social se convierte en meramente testimonialista. Agrega que a pesar de las formas diversas que adoptó el Estado de bienestar, supusieron la acción pública para poner en marcha medidas tendientes a facilitar el pleno empleo, limar las desigualdades generadas por el funcionamiento del mercado y socializar el riesgo inherente al mismo. Por tanto, son cuatro grandes apartados en los que se materializa la política de bienestar: educación, sanidad, vivienda, pensiones y seguro de desempleo.

Quienes más enfáticamente señalan la vinculación entre Estado de Bienestar y pleno empleo, son Ramesh Mishra (1989; 1995) y Robert Castel (1995; 2004; 2009).

Mishra (1989; 1995) refiere al Estado Providencia Keynesiano, que supone una cuestión normativa e institucional específica y por esto mismo, distinta a la política social. Implica la institucionalización de la responsabilidad gubernamental por mantener los niveles mínimos nacionales y para todos los ciudadanos. Aunque no exclusivamente, entiende que un trazo distintivo de su definición de Estado Providencia es que incluye objetivos y políticas de pleno empleo. Esto supone la regulación de la economía de mercado, de manera de mantener un nivel de empleo alto y estable. A esto suma, la prestación de servicios universales (educación, seguridad social, asistencia médica y habitación) y servicios sociales personales, de forma de satisfacer las necesidades básicas de los ciudadanos.

En este marco, Mishra (1989; 1995) es de los autores que hacen referencia a la asistencia, aunque igual que en los demás autores donde esto está plantado, la misma tiene un carácter residual dentro del Estado de Bienestar. Señala que en gran medida el pleno empleo y los servicios universales constituyen la mayor prevención contra la pobreza y son también la primera línea de defensa de un padrón de vida mínimo y nacional. Aún así, la atención específica a grupos de bajos ingresos y otros igualmente vulnerables, es el tercer dispositivo en torno al cual se organiza el Estado Providencia. Es de nivel mínimo y, entendido:

(...) como derecho social, es decir, no como caridad pública para una minoría, sino como un problema de responsabilidad colectiva hacia todos los ciudadanos de una comunidad nacional moderna y democrática (Mishra, 1989: 56).

Por su parte, para Castel (1997; 2003; 2009) existe una vinculación estrecha entre el Estado social y la sociedad salarial, entendiendo por esta una sociedad en la que no solo el salario es ampliamente mayoritario, sino una en que el conjunto de la población se beneficia de las protecciones progresivamente asignadas al asalariado. Subsisten diferencias entre

propietarios y no propietarios y entre los diferentes estratos del asalariado, pero se inscriben en un continuum en tanto todos participan en un mismo régimen de protecciones. Afirma que es en el plano de la indigencia válida y la miseria trabajadora donde:

(...) el Estado tocó su partitura más interesante, la más específica y la más original, la más tardía también. Hubo que inventar algo muy diferente de la asistencia y mucho más difícil de fundar: protecciones vinculadas con el trabajo. (...) La asistencia tiene muchas recaídas económicas porque tiene un costo, pero casi no interfiere con las relaciones de producción, justamente porque atañe a aquellos que no trabajan y, por lo tanto, no participan en la producción de la riqueza social. En cambio, inmiscuirse en el orden del trabajo plantea problemas mucho más sensibles, de manera que durante largo tiempo hubo una suerte de interdicción estatal mantenida por el liberalismo respecto de las cuestiones del trabajo, una interdicción de la intervención estatal salvo para garantizar la libertad del trabajo y la salvaguarda de la propiedad (Castel, 2009: 151).

El Estado Social se estructurará en base a tres dispositivos, estando dos de ellos asociados al trabajo. El primero, vincula protecciones y derechos a la condición del propio trabajador. La relación contractual se desliza hasta un estatuto del asalariado que supone la definición objetiva de una situación que se sustrae al juego de las voluntades individuales. La convención colectiva supera el cara a cara entre empleador y empleado de la definición liberal del contrato de trabajo. Un obrero contratado a título individual, se beneficiaba con las disposiciones previstas por la convención colectiva. Sobre los estatutos del empleo cristalizan las principales garantías legales que alejan el trabajo del reino de la mercancía. El trabajador dispone una base de recursos y garantías sobre las cuales puede apoyarse para gobernar el presente y dominar el futuro (Castel, 1997; 2004).

El segundo dispositivo supone el acceso a lo que el autor denomina propiedad social y que la entiende como un homólogo de la propiedad privada. Se trata de una propiedad para la seguridad y tiene dos expresiones: el seguro social y los servicios públicos. Al desarrollo de los primeros, Castel (1997), Donzelot (2007), Ritter (1991) y Rosanvallon (1995 b) otorgan gran relevancia. Esto es importante en tanto como fuera indicado, una de las formas en que es conceptualizada la política asistencial es como de carácter no contributivo, justamente en oposición a los seguros con esta característica.

Los seguros son entendidos como decisivos para conjurar la vulnerabilidad obrera, aminorando su miseria y pobreza. A través de estos, el Estado social, obliga a los trabajadores a asegurarse contra los riesgos sociales, tales como enfermedad, desocupación, jubilación, invalidez. También esto les dará seguridad para el porvenir en vez de vivir a merced de los avatares de la existencia y les garantiza un mínimo de recursos necesarios para no depender de otro y gozar de cierta libertad. Además, el seguro inscribe al beneficiario en un orden de derecho y así se coloca en un registro totalmente distinto del de las antiguas formas de protección y también es distinto a la obligación de protección tradicional por parte de los patronos (Castel, 1997; 2009; Ritter, 1991; Rosanvallon, 1995 b).

Pero los seguros sociales también toman distancia con la asistencia social. Esta última, de acuerdo a Ritter (1991) estuvo unida a una considerable discriminación política y social y

también a rígidos controles de la esfera privada de los pobres. Este autor, junto a Donzelot (2007) y Rosanvallon (1995 a; 1995 b) destacan que el seguro supone una mutualización de los riesgos sociales, permitiendo pasar de la noción subjetiva de comportamiento y responsabilidad individual a la noción objetiva de riesgo y a la socialización de los mismos, considerados como azar. El riesgo remite a una dimensión probabilística y estadística que relega los juicios sobre los individuos. Los miembros de una sociedad pueden considerarse solidarios, en tanto se perciben dentro de riesgos relativamente homogéneos.

Además, en la asistencia social las prestaciones y montos dependían del criterio de las instituciones locales, en tanto en los seguros son fijados con carácter uniforme por la legislación nacional, pero suponen personas con capacidad de pagar sus cuotas con regularidad (Ritter, 1991). Asimismo, y a diferencia de la asistencia, el seguro social no es un socorro consentido. La prestación se debe y es expresión de un contrato entre el Estado y los ciudadanos (Rosanvallon, 1995 b). A su vez, el seguro también deslocaliza las protecciones, permitiendo romper la asociación entre protección y dependencia personalizada e instaurando una asociación inédita de la seguridad y la movilidad. Si llenaba las condiciones que lo convertían en derechohabiente, el trabajador podía circular sin perder las protecciones y estar igualmente asegurado en cualquier ciudad (Castel, 1997).

Estos autores recogen como expectativa de la época, el que a medida que la seguridad social avanzara, cubriendo los riesgos asociados al trabajo, se iba a ir reduciendo la esfera de la asistencia social, debiendo ser reabsorbida por la sociedad salarial. Protegería primero a los trabajadores y progresivamente al conjunto de los ciudadanos. La cuestión social parecía disolverse en la creencia en un progreso ilimitado. Agregan que es preciso cuidarse de idealizar ese período, habida cuenta de las injusticias y violencias que también son parte de esa historia, entre otras la persistencia de un cuarto mundo que no entró en la dinámica de la sociedad salarial. Pero su presencia no cuestiona el movimiento ascendente de la sociedad, se las asiste bien o mal, a la espera que desaparezcan en el futuro. La ayuda, en principio, no generaba situaciones demasiado espinosas en tanto se trataba de contingentes limitados y que estaban eximidos de la obligación de trabajar (Castel, 1997; 2009; Ritter, 1991).

También forma parte de la propiedad social, los servicios públicos, entendidos:

(...) como el conjunto de dispositivos que ponen a disposición de la mayor cantidad de gente bienes esenciales cuya prestación no puede ser asumida por los intereses privados (...) El hecho de que servicios no mercantiles sean accesibles a todos es un factor esencial de cohesión social entre los diferentes segmentos de una sociedad moderna (Castel, 2004: 44).

La propiedad social genera variadas instituciones sociales que se ocupan de la salud, de la educación, de las discapacidades de la edad, de las deficiencias psíquicas y mentales. Los servicios públicos constituyen bienes colectivos, que deben reducir las desigualdades y poner al alcance de todos, las oportunidades comunes. Así, reformula el conflicto entre patrimonio y trabajo. Estos soportes, que permiten acceder a la independencia social, se configuran como derechos sociales, habilitando una generalización de la ciudadanía. Aunque no sea igual a los otros en todos los planos, el trabajador es propietario de derechos y protecciones que lo integran a la sociedad (Castel, 1997; 2003; 2004; 2009).

Pese a la relevancia de los servicios sociales, estos no sustituyen las protecciones y seguridades derivadas del trabajo o a él asociadas. Los servicios públicos dan acceso a bienes y servicios colectivos que no obedecen a la lógica del mercado, pero la seguridad social asegura la protección de los individuos a partir del trabajo (Castel, 1997).

Más allá del seguro, entienden Crespo et al (2009) que en todo este proceso se produce un desplazamiento a segundo plano las actitudes personales (negligencias, falta de previsión de los avatares de la vida, etc.) para centrarse en las condiciones políticas de ciudadanía social.

En síntesis -y de cara al objeto de esta tesis-, en tanto los partidos de izquierda y/o progresistas se plantean una amplia acción del Estado en el bienestar y la protección social, más allá de los distintos énfasis en la forma de conceptualizarlo, en lo que refiere a la política asistencial, lo que se observa es su baja presencia dentro de esos desarrollos, siendo pocos los autores que hacen referencia a la misma. A pesar de variaciones, la protección como respuesta a la inseguridad social, se la entiende estructurada a partir del trabajo y esto ocurre aún en las formulaciones Beveridgianas que sustentan las orientaciones más universales.

Lessa (2017) dentro de las condiciones mínimas para definir el Estado de Bienestar, indica la ruptura con el paradigma de la asistencia social pública y para Soldano y Andrenacci (2005) la política asistencial disminuyó su importancia como consecuencia del desarrollo de la política social a través del trabajo y los servicios universales. Específicamente señalan que se especializó en la atención de individuos y grupos que no ingresaban al mercado de trabajo o lo hacían de manera inestable o marginal, transfiriendo bienes, servicios o ingresos de manera preventiva o coyuntural. En el caso de Castel (1997; 2003; 2004) dentro del Estado social, la asistencia esta era pensada como residual y transitoria.

Entonces y de acuerdo a Arriba (2002) aunque los orígenes de los Estados del Bienestar estuvieron relacionados con la protección del riesgo de pobreza de ciertas categorías sociales y que transformó las estructuras de precariedad y desigualdad, entre las políticas sociales que constituyen su esqueleto (seguros sociales, sanidad pública, sistema educativo, políticas de mercado de trabajo) no se encuentran políticas dirigidas a la pobreza. El pleno empleo influyó en la idea de que la permanencia de la población activa en la política asistencial, era temporal, haciendo que los sistemas de control y disciplinamiento, fueran apenas visibles.

### **II.III. TIPOLOGÍAS DE ESTADO Y REGIMENES DE BIENESTAR**

Más allá de la forma en que es conceptualizado, hay acuerdo en indicar que existen distintos tipos de Estados de Bienestar. Diversos autores (Antía 2018; Arias, 2007; del Pino y Rubio, 2016; Draibe y Riesco, 2006; Fleury, 1997: 137; Fonseca, 2006; Moreno, 2000; Muñoz de Bustillo, 2000; Pereira, 2008) consideran a las clasificaciones de Titmuss (1958) y Esping Andersen (1990), las referencias en esta materia.

Para el objetivo de esta tesis, el estudio de las tipologías es relevante en tanto es otra forma de visualizar el lugar de la asistencia dentro de los Estados de Bienestar. Se comparte con

Arias (2007) quien señala que este análisis es importante para la comprensión de las estrategias de desarrollo social y las políticas de combate a la pobreza, que pueden apoyarse en políticas universales o focalizadas, tener carácter preventivo o más asistencial y estar relacionadas al derecho social o a criterios de elegibilidad específicos.

### **II.III.1. La primera clasificación de tipos de bienestar: la tipología de Richard Titmuss**

De acuerdo a Johnson (1990) y Pereira (2008) para llegar a la clasificación, Titmuss (1963) sostenía que era esencial tener en cuenta la división social del bienestar. Identificó tres principales categorías de mismo: el social (*social welfare*), el fiscal (*fiscal welfare*) y el ocupacional (*occupational welfare*).

La primera categoría de bienestar -*social welfare*- de desarrollo en el siglo XX, está vinculada al colapso de las viejas formas de protección social y al surgimiento de un padrón de provisión reconocido como derecho social. Este -a diferencia de las Leyes de Pobres- no concibe la pobreza como un desvío a la normalidad, sino como consecuencia del desarrollo industrial capitalista. Junto a quienes ya eran objeto de protección pública –niños, enfermos, personas incapacitadas para trabajar-, otros segmentos poblacionales pasarán a ser objeto de protección y como derecho ciudadano: desempleados y subempleados, jóvenes con tardía inserción en el trabajo, viudas, dependientes, entre otros. Se trata de prestaciones sociales públicas o servicios sociales, comprendiendo transferencias de renta, servicios de salud y educación, empleo, servicios personales (Johnson, 1990; Pereira, 2008).

El bienestar fiscal abarca una amplia gama de subsidios sociales y exoneraciones tributarias, de contribuciones y de pagos de tarifas públicas, así como de descuentos en impuestos progresivos. Se trata de una especie de financiamiento indirecto a determinados grupos, sea por insuficiencia de renta o por edad e incapacidad o aún por la condición de prestadores voluntarios de asistencia social (Johnson, 1990; Pereira, 2008).

El tercer enfoque incluye prestaciones y beneficios asociados al trabajo formal. Pueden ser en dinero o en servicios, tales como pensiones para empleados, cónyuges y dependientes, auxilio funeral, guarderías, servicios de salud y educación, ropa y equipamiento, transporte, subsidio a la vivienda. Esta modalidad crea una dualidad entre los que están empleados, generosamente amparados y los desempleados o los precariamente insertos en el mercado de trabajo, que quedan a merced de la atención social del Estado, que tiende a ser residual, o de caridad privada (Johnson, 1990; Pereira, 2008: 184).

De acuerdo a esos criterios, son tres los tipos de *Welfare State* destacados por Titmuss (1963) en los cuales pueden ser encontradas con mayor o menor desarrollo, las tres categorías de bienestar mencionadas (Arias, 2007; Fonseca, 2006; Johnson, 1990; Pereira, 2008).

El Modelo Residual de Política Social, remonta sus bases teóricas a la Ley de Pobres de 1834 y se basa en la premisa de que hay dos instituciones para la adecuada atención de las necesidades de los individuos: el mercado y la familia. Solamente cuando estas fallan, es que el Estado deberá intervenir, e incluso así, temporariamente para no competir con las

formas espontáneas y más dignas de auto ayuda. Implícita en este modelo, está la concepción del Estado como árbitro, desgarrado de la sociedad y la individualización de los problemas sociales. Las políticas sociales deben tener carácter compensatorio, ser intencionalmente escasas o residuales, ligadas a la comprobación de necesidad a través del test de medios. También asumen carácter de emergencia o transitorio, fragmentado y particularista (Arias, 2007; Fleury, 1997; Fonseca, 2006; Pereira, 2008).

El segundo modelo -Meritocrático Particularista de Política Social- se basa en el desempeño y performance industrial. Aquí la función del Estado es asegurar la protección social ligada al corporativismo ocupacional. Esto significa que las necesidades sociales deben estar sometidas a la lógica de la rentabilidad económica y, por tanto, serán atendidas de acuerdo con el mérito y productividad del trabajador y los resultados alcanzados en su trabajo. Asimismo, la protección tendrá relación con la contribución hecha por los beneficiarios (Arias, 2007; Fleury, 1997; Fonseca, 2006; Pereira, 2008).

Finalmente, el Modelo Institucional Redistributivo elige el bienestar social como el principal tipo de protección. Incumbe al Estado el papel de regulador de las leyes del mercado y de proveedor de bienes y servicios universales basado en el criterio de necesidades sociales, sustituyendo a otras instituciones de protección social en la garantía de bienestar. La política social asume un carácter distributivo y deja de ser una compensación y/o espejo del mercado de trabajo (Arias, 2007; Fleury, 1997; Fonseca, 2006; Pereira, 2008).

Indica Fleury (1997) que esta tipología recibió varias críticas, aunque continuó siendo utilizada en tanto condensó como modelos idealizados los tres tipos de acceso a la protección social. Esta línea será continuada por Esping-Andersen (1993) como se verá a continuación.

### **II.III.2. Gosta Esping-Andersen y su tipología de Estados y regímenes de bienestar**

Esping-Andersen (1993; 2000) construye una tipología, primero sobre los Estados y luego los regímenes de bienestar. A diferencia de Castel (1997) quien realiza una formulación general sobre el Estado social, este autor pone el foco en sus distintas expresiones. Yendo al objetivo de este capítulo, si en el primer autor el lugar de la asistencia se deriva de esa formulación general, en el caso de este autor, ese lugar deberá ser diferenciado según el tipo de bienestar del que se trate y en particular, el peso allí del Estado y los formatos que ha adquirido. La mayor o menor relevancia de la asistencia social dentro de las acciones del Estado, será uno de los indicadores para distinguir un régimen de otro y esto supone realidades muy distintas en términos de desmercantilización, estratificación social y desfamiliarización.

El autor selecciona teóricamente los criterios con los cuales se juzgan los tipos de Estado del Bienestar, entendiéndolo que la desmercantilización y la estratificación social son sus claves. Luego y considerando el papel de la familia en el bienestar, hablará de regímenes de bienestar y no solamente de Estados y sumará a la desfamiliarización para valorar las diferencias entre regímenes. Define al régimen de bienestar como “(...) la forma conjunta e

interdependiente en que se produce y distribuye el bienestar por parte del estado, el mercado y la familia” (Esping-Andersen, 2000: 52). Entiende que podrían agregarse las organizaciones voluntarias o sin fines de lucro.

La desmercantilización no supone la total erradicación del trabajo como mercancía, sino que “(...) se produce cuando se presta un servicio como un asunto de derecho y cuando una persona puede ganarse la vida sin depender del mercado” (Esping – Andersen, 1993: 41)<sup>16</sup>. Esto es posible con la introducción de los derechos sociales, que permiten una reducción del status de mera mercancía, es decir, posibilitan niveles de vida independientes de las puras fuerzas del mercado (Esping-Andersen, 1993).

Agrega que es preciso desentrañar los sentidos de la intervención estatal. Son las reglas y las condiciones de los derechos, las que dictan hasta qué punto los programas del bienestar social ofrecen o no alternativas a la dependencia del mercado:

La mera presencia de la asistencia o seguridad social puede que no produzca necesariamente una desmercantilización importante si estas no liberan sustancialmente a las personas de su dependencia del mercado. La ayuda a los pobres con comprobación de medios de vida, posiblemente ofrecerá una red de seguridad en última instancia. Pero si los subsidios son bajos y están asociados a un estigma social, el sistema de ayuda empujará a participar en el mercado a todos menos a los más desamparados (Esping-Andersen, 1993: 41).

Un segundo elemento para caracterizar a los regímenes del bienestar, es la estratificación social. Los Estados del bienestar son un sistema de estratificación en sí mismos, pudiendo contribuir a aumentar o a disminuir las diferencias de estatus o de clase existentes. Indica por ejemplo que la ayuda tradicional a los pobres y para los que se comprueba que no tiene medios, fue diseñada con propósitos de estratificación. Al castigar y estigmatizar a los destinatarios, se fomenta la dualidad social. Finalmente, la desfamiliarización refiere al grado en que se separan las responsabilidades en torno al bienestar, de la familia, sea a partir del Estado de bienestar o el mercado (Esping-Andersen, 1993; 2000).

Un elemento central -que incidirá en la identificación de los diversos regímenes-, lo constituye la delimitación de las necesidades sometidas a la responsabilidad privada y a la pública y a cuáles se les da la categoría de derecho social. El cómo, en qué medida y qué tipos de riesgos se comparten colectivamente son decisiones que tendrán consecuencias para la pobreza, la distribución de la renta, las oportunidades económicas y en general, para las solidaridades sociales y la estratificación resultante (Esping-Andersen, 1993; 2000).

Aunque señala que no existe un caso puro de régimen de bienestar, en función del distinto peso del Estado, mercado y familia, identifica tres regímenes diferenciados: liberal, corporativo o conservador y socialdemócrata y será en el primero donde la asistencia tenga su mayor desarrollo y relevancia en términos de intervenciones estatales.

---

<sup>16</sup>Un ejemplo lo constituye el seguro de enfermedad cuando garantiza a las personas unos subsidios equivalentes al salario normal (Esping – Andersen, 1993: 43).



En el régimen liberal el supuesto general es que el mercado es emancipatorio. Si no hay interferencias, sus mecanismos autorreguladores asegurarán que todo el que quiera trabajar tenga un empleo y, por tanto, asegurará su bienestar. No es improbable que aparezcan la pobreza, pero no sería por culpa del sistema, sino consecuencia de una falta individual de previsión y de ahorro. Además, estos regímenes expresan el compromiso de minimizar el Estado y de individualizar los riesgos y así desfavorecen los derechos de los ciudadanos (Esping-Andersen, 1993; 2000).

Entiende que este modelo asume que todos los individuos son capaces de participar en el mercado, algo que no es así. Hay situaciones (los viejos, los enfermos, los lisiados) que obligadamente dependen de la familia. Asimismo, el ahorro no es posible cuando los salarios se acercan al mínimo para la supervivencia y casi nadie puede protegerse contra una crisis prolongada (Esping-Andersen, 1993).

Agrega que el liberalismo se vio forzado a recurrir a las instituciones precapitalistas de la ayuda social (familia, Iglesia y comunidad) y que más allá de esto, encontró dos respuestas aceptables a los dilemas de la mercantilización laboral. En primer lugar, trasladando el principio de menor elegibilidad de la Ley de Pobres, a la asistencia social, centrada en aquellos que se comprueba que no tienen medios. Esto asegura que los ingresos que no provienen del mercado se reservan para aquellos que de todos modos son incapaces de participar en él. La acción del gobierno se limitaba a los verdaderamente necesitados y no se inducía a los trabajadores a escoger la protección en lugar del trabajo. Asimismo, supone una ayuda para pobres muy punitiva y estigmatizadora (Esping-Andersen, 1993).

La segunda respuesta se ubica en las instituciones benéficas o el seguro. Señala Esping-Andersen (1993) que el liberalismo no se opone a estas instituciones, siempre que sean voluntarias y si los seguros reflejan las cuotas pagadas. Incluso puede ser aceptada la seguridad social pública, pero si se reconcilia con el mercado. Y esto de dos maneras. Por un lado, en base a la misma lógica de la seguridad privada, esto es, con escalas de derechos y subsidios en función del tipo de empleo, rendimiento y cuotas pagas y así quienes hayan sido ahorrativos, emprendedores e independientes, serán recompensados. Por el otro, fue entendida como la posibilidad de hacer más flexible el mercado laboral. Señala como ejemplo las pensiones, que permiten a los empresarios liberarse más fácilmente de los trabajadores más viejos y menos eficientes. Además, si unos grupos tienen cobertura y otros no, se instalaría una competencia desleal.

De esta manera, el régimen liberal se caracteriza por tres aspectos centrales. Es residual en tanto las garantías sociales se limitan a los 'malos riesgos' o los considerados inaceptables (por ejemplo, madres solteras, discapacitados o personas demostrablemente pobres). También lo es en la definición de qué sujetos tienen derecho y en las garantías. Las reglas son estrictas y los subsidios modestos. De esta manera, el peso relativo de la asistencia social, con comprobación de medios de vida y orientada a sujetos específicos, en comparación con los programas de reconocimiento de derechos, constituye un indicador de este tipo de régimen. Finalmente, minimiza los efectos de desmercantilización y de la desfamiliarización y en términos de estratificación social, el resultado será una mezcla de responsabilidad

individual y dualismos. Un grupo confía en la ayuda estigmatizadora, otros son clientes de los seguros sociales y finalmente un grupo privilegiado obtiene su principal protección social del mercado (Esping-Andersen, 1993; 2000).

En el régimen corporativo o conservador, predomina la aversión hacia la nivelación social y el antagonismo de clase y está a favor de la jerarquía de la familia o del corporativismo. Las relaciones de status deben conservarse para obtener integración social. Los derechos están condicionados al vínculo laboral, las aportaciones financieras y basados en la idea que el individuo tiene un derecho personal de naturaleza contractual (Esping-Andersen, 1993).

Es un modelo que no asegura una desmercantilización sustancial, en tanto los subsidios dependen casi totalmente de las aportaciones y por tanto del trabajo. La política católica conservadora no se opone a la desmercantilización del varón cabeza de familia, a través de unas garantías de ingresos, porque es una forma de reproducir las dependencias tradicionales del patriarcado y de la familia: la dependencia económica de la mujer con respecto al varón, y la dependencia de la reproducción social del varón con respecto a la mujer. Son también regímenes sumamente familiaristas (Esping-Andersen, 1993; 2000).

En relación a la estratificación, señala que la mejor manera de identificar este modelo es considerar la medida en que la seguridad social está diferenciada y segmentada en distintos programas basados en la ocupación y el status. Con esto se busca consolidar las divisiones entre asalariados, legislando distintos programas para los diversos grupos de clase y status. El otro resultado refiere a vincular la lealtad del individuo a la monarquía o el Estado. De esto surge que el impacto redistributivo es insignificante (Esping-Andersen, 1993; 2000).

En cuanto a la asistencia social, señala el autor que la ayuda a los pobres era mucho más humana y generosa bajo los regímenes aristocráticos que los liberales, e inspirada en el antiguo principio de *noblesse oblige*. En uno y otro régimen, se favorece la asistencia social antes que los derechos, pero se diferencian en tanto el liberal hace referencia a la selección de los riesgos inaceptables que el fallo del mercado ha dejado al margen y el conservador, es ante todo una respuesta al fallo de la familia (Esping-Andersen, 1993; 2000).

Otro aspecto de similitud entre estos regímenes y que lo diferencian del socialdemócrata es que ninguno de estos defiende el pleno empleo como parte integral de su compromiso con el bienestar y en cambio favorecen un enfoque pasivo de la gestión del empleo. El modelo liberal da prioridad a los mercados de trabajo no regulados y el conservador, a la protección a los cabezas de familia masculinos que tienen empleo. El desempleo, en el régimen liberal es una cuestión de equilibrio de mercado y de flexibilidad salarial. El conservador lo entiende como una cuestión de apoyo familiar o de inducir la reducción de la oferta de mano de obra (por ejemplo, desincentivando la dedicación profesional de las mujeres casadas y fomentando la jubilación anticipada) (Esping-Andersen, 1993; 2000).

Finalmente, el régimen socialdemócrata busca la igualdad de status como alternativa a la ayuda a los que se comprueba que no tienen medios y a la seguridad social corporativa. Los ciudadanos gozan de derechos similares, con independencia de su clase o su posición en el

mercado. Se promueve la solidaridad por encima de las clases y para toda la nación (Esping-Andersen, 1993).

Entiende que este modelo está comprometido con el igualitarismo, con una cobertura global de riesgos y subsidios amplios, lo que se traduce en elevada desmercantilización y programas universalistas. El modelo fuerza al mercado y construye una solidaridad universal a favor del Estado del Bienestar, en la cual, todos tienen subsidios, son dependientes y se sentirán obligados a pagar. Esto es observable en el grado de universalismo del programa y de la igualdad en la estructura del subsidio. Agrega que aún más importante es que los derechos se basan en la ciudadanía, antes que en una necesidad demostrada o en la relación laboral. Destaca también su orientación a marginar el papel de la asistencia basada en las necesidades y de los servicios de bienestar privados (Esping-Andersen, 1993; 2000).

Otro rasgo que caracteriza este modelo refiere a su explícito esfuerzo para desmercantilizar el bienestar, destacándose la calidad de los derechos sociales y no su simple existencia. Es también el más desfamiliarizador, buscando maximizar la independencia económica de la mujer. Se distinguen de los regímenes liberales en el hecho de que ofrecen una garantía de ingresos suplementaria o alternativa a la del mercado y del modelo conservador, en tanto fomentan activamente la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, mediante la reducción de las cargas familiares (Esping-Andersen, 1993; 2000).

Finaliza indicando que la característica más sobresaliente de este modelo es la fusión de bienestar social y trabajo. El derecho al trabajo tiene una categoría igual al derecho de protección de ingresos. Pero, además, los enormes costos que supone, obligan al pleno empleo maximizando los ingresos por salarios (Esping-Andersen, 1993).

Este planteo otorga también elementos relevantes para pensar el objeto de esta tesis. La política asistencial no solo fue estructurada en oposición al trabajo, sino que, en los contextos de mayor intervención estatal, el lugar pensado para esa política fue residual. Además, ha estado históricamente vinculada a las orientaciones más liberales, que se supone ajenas (o al menos alejadas) a las orientaciones de izquierda y/o progresistas. Al revés, el modelo socialdemócrata otorga centralidad a la protección en torno al trabajo. De esta forma, consolidar la política asistencial, supondría hacerlo de una acción ‘que hace ruido’ y que no forma claramente parte del repertorio planteado por las últimas orientaciones mencionadas. Y no se trata de una acción solamente lejana, sino también históricamente desvalorizada.

#### **II.IV. ESTADOS Y REGIMENES DE BIENESTAR EN AMERICA LATINA**

Este último punto del capítulo se centra en analizar los Estados de Bienestar -que, aunque con distancia con el mundo desarrollado- también fueron implementados en América Latina y más específicamente en visualizar el lugar otorgado a la política asistencial.

Midaglia y Antía (2017) señalan cuatro períodos de los Estados sociales en América Latina. El primero, a partir del último tercio del siglo XIX, supuso una fase de creación de políticas

sociales embrionarias. El surgimiento y consolidación del Estado Social, fue desplegado entre 1930 y 1970. A partir de los años 1980 y 1990, ubican la etapa de reforma liberal y desde el 2000, la que denominan de ‘expansión segmentada’. Agregan que más allá de estas etapas comunes, son identificables distintos grupos de países a partir de la manera en que el Estado, el mercado y las familias se articularon en la producción de bienestar.

Existe acuerdo entre varios autores (Barba Solano, 2004; Cantu, 2015; Del Valle, 2010; Martínez, 2008 a; Martínez y Sánchez-Ancochea, 2016; Messina, 2010; Midaglia y Antía, 2017; Navarro Ruvalcaba, 2006; Ponce, 2008; Stein, 2017; Uribe Gómez, 2011) en que no puede hablarse de procesos homogéneos ni de características idénticas entre países. También en destacar los aportes de Carmelo Mesa Lago y Fernando Filgueira para analizar el bienestar en el siglo pasado y antes de los procesos de reformas iniciados en los años ochenta.

Mesa Lago ofrece una primera aproximación a los modelos de bienestar, considerando los inicios históricos y grados de maduración de la seguridad social (Filgueira, 2001).

Mesa Lago (1986) concibe a la seguridad social como un concepto que engloba cinco programas principales: los riesgos profesionales (cobertura de la salud y monetaria contra los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales); las pensiones por vejez, invalidez y sobrevivientes; la atención de la salud y la monetaria de la enfermedad y el accidente común o no laboral y la maternidad; las asignaciones familiares y el subsidio por desempleo. Agrega que, con frecuencia, la seguridad social incluye otros componentes entre los que destaca los programas de asistencia pública o social, tales como atención de salud y pensiones a grupos de bajos ingresos. Se trata de población que no puede optar por los programas contributivos.

Señala que desde fines del siglo XIX había en la región programas que protegían a empleados públicos y militares y desde inicios del XX, a grupos de trabajadores de sectores estratégicos como los servicios públicos y que siguen dos formas básicas que el autor denomina estratificada y relativamente unificada (Mesa Lago, 1985; 1986). Esto lo lleva a distinguir entre países pioneros, relativamente unificados y tardíos.

Los países pioneros -Argentina, Chile, Brasil, Cuba y Uruguay-, están caracterizados por el surgimiento temprano (en la década de 1920) de la seguridad social y de forma gradual y fragmentada. Esto da lugar a una multiplicidad de subsistemas independientes que protegen a diferentes grupos ocupacionales, con su propia legislación, administración, financiamiento y prestaciones. Agrega que esos subsistemas incorporaron progresivamente a sectores laborales más amplios, aunque generalmente lo hicieron con prestaciones más frugales y condiciones de adquisición de derechos más exigentes (Mesa Lago, 1985; 1986).

De ese desarrollo resultó una seguridad social estratificada, con grupos relativamente pequeños asegurados por subsistemas privilegiados y la mayoría de la población con subsistemas más pobres de protección. Esto es explicado desde un proceso de ‘masificación del privilegio’ que lleva a que grupos situados en la base de la pirámide sean capaces de conseguir algunas prestaciones reservadas para pocos (Mesa Lago, 1985; 1986).

En el segundo conjunto ubica a México, Colombia, Costa Rica, Paraguay, Perú y Venezuela. Se trata de países cuyos sistemas de seguridad social se establecen a partir de los años 40 del pasado siglo. En algunos casos, eran relativamente desarrollados, pero agrega que la mayoría de ellos tenía un escaso desarrollo industrial y en prácticamente todos, el sector rural predominaba sobre el urbano. Agrega que en varios de esos países hay cierto grado de estratificación, aunque nunca como la del primer grupo de países y esto es explicado a partir de la aparición más tardía de la seguridad social, a su unidad y uniformidad relativas, así como a una más baja cobertura de riesgos y población (Mesa Lago, 1985; 1986).

Finalmente, identifica un tercer grupo de países con tardía aparición de la seguridad social (recién en las décadas del 50 y 60). Aquí, la cobertura de población es muy baja y generalmente circunscrita a la capital y las ciudades más populosas. Integran este conjunto, los países de Centroamérica (con la excepción de Costa Rica y Panamá) y excluyendo a Cuba, los del Caribe (Mesa Lago, 1985; 1986).

Un aspecto relevante para el objeto de esta tesis, es que la cobertura de los riesgos por la seguridad social, salvo excepciones, estuvo supeditada al empleo. El primer riesgo en cubrirse fue el de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. El segundo fue el de enfermedad y accidente no laboral y maternidad, pero también estuvo conectado al empleo. La atención a la maternidad fue solo a empleadas y obreras y luego fue extendido a la esposa o compañera del trabajador y el de enfermedad, a alguno de sus dependientes. Casi al mismo tiempo se introdujeron las pensiones de vejez e invalidez y un poco más tarde, las de sobrevivientes. Las asignaciones familiares y el subsidio por desempleo fueron los últimos programas en aparecer, pero solamente en pocos países (Mesa Lago, 1985).

Indica que la extensión de la cobertura de los riesgos fue más rápida que la poblacional, dando lugar a una minoría cubierta contra todos los riesgos, pero una mayoría sin protección contra riesgo alguno. En los años 80 y en lo que hace a la cobertura prescrita por la ley - aunque no siempre ejecutada -, en la mayoría de los países, los asegurados son los asalariados urbanos y sus dependientes más cercanos. En cambio, los trabajadores por cuenta propia, agrícolas y de servicio doméstico, y aquellos que están desempleados y sus dependientes, no están cubiertos por la seguridad social. En lo que refiere a la estimación de población protegida, en general es mayor en los países más desarrollados y con sistemas más antiguos de seguridad social. Más allá de esto, señala la baja y desigual cobertura en seguridad social en la mayoría de los países. Tiende a darse una correlación positiva con el ingreso, la calificación laboral y el poder de los grupos de presión (Mesa Lago, 1985).

Esto es explicado básicamente a partir de la realidad del mercado de trabajo latinoamericano. Como fuera presentado en este capítulo, el modelo bismarkiano financia la seguridad social con cotizaciones del trabajador y el empleador, basadas en el salario del primero. A diferencia de los países desarrollados de Europa, en América Latina, los asalariados no constituyen la mayoría de la fuerza laboral sino los trabajadores agrícolas, independientes o familiares sin remuneración. Así, los países más desarrollados tienen los porcentajes más altos tanto de la fuerza laboral asalariada como de la cobertura de seguridad social y los menos desarrollados, los más bajos porcentajes en ambas (Mesa Lago, 1985; 1986).

Por su parte Filgueira (2001, 2015), analiza lo ocurrido durante el Modelo de Sustitución de Importaciones, donde entiende el Estado adquiere una centralidad inédita en buena parte de los países de la región y destaca cuatro novedades en las políticas sociales. La masificación y universalización de la educación primaria y el avance de la media y terciaria son el primer aspecto. A esto se suma la creación de sistemas sanitarios en que se combinan prestaciones preventivas y curativas desde la esfera pública y la ampliación de los seguros sociales. Luego menciona la consolidación de los sistemas de seguridad social contributivos y finalmente, una modificación del rol del Estado en materia laboral, aunque solamente alcanzara a sectores integrados en la economía moderna y en mercados formales. Quedarán excluidos los sectores subalternos rurales, así como los informales urbanos (Filgueira, 2015: 60).

Agrega que, dentro de la seguridad social, el derecho no se basaba ni en la necesidad ni en formas puras de ciudadanía, sino en la adscripción laboral formal y los aportes realizados. Aún así, indica que en buena parte de los países existió algún tipo de políticas sociales (subsidios, precios regulados) orientadas a mejorar el acceso a bienes alimentarios básicos y en el área materno infantil también fueron entregados alimentos (Filgueira, 2015).

Esas novedades generales, tienen expresiones muy diversas y entre 1930 y 1970/80, distingue entre los países de universalismo estratificado, los regímenes duales y los excluyentes. En el primer grupo ubica a Uruguay, Argentina y Chile, y -en sintonía con lo planteado por Mesa Lago-, señala dos dimensiones que los caracterizan. La primera es que hacia 1970 todos protegían de una u otra forma a la mayor parte de la población a través del seguro social y los servicios de salud. Asimismo, habían extendido la educación primaria e inicial secundaria a toda la población. La otra característica la constituye la estratificación de beneficios, condiciones de acceso y rango de protección en salud y seguro social. De acuerdo al autor, los trabajadores del Estado y los profesionales, luego los servicios urbanos y trabajadores fabriles urbanos, accedieron según este orden a protecciones y beneficios y de igual manera estratificaron la calidad y el acceso. En cambio, alcanzaron más tardíamente y con peor suerte en el acceso y beneficios, los trabajadores informales, los autoempleados, los desempleados crónicos y los trabajadores rurales (Filgueira, 2001).

Brasil y México forman parte de los regímenes duales, que hacia la década de los 70 tenían casi universalizada la educación primaria y un importante, aunque estratificado grado de cobertura de la salud. En cuanto a la seguridad social, estos países, acentúan los aspectos estratificados del grupo anterior, pero sin la cobertura universalizada. Para el autor, es en estos países donde heterogeneidad territorial se presenta con mayor claridad, observándose un importante desarrollo del mercado formal, el Estado y la protección en ciertos estados y regiones y en otros, una virtual desprotección y baja incorporación de la mayor parte de la población. Agrega que la incorporación de los sectores populares surgió de la combinación de formas clientelares y patrimonialistas en las zonas menos desarrolladas y de corporativismo vertical en las de mayor desarrollo (Filgueira, 2001).

Finalmente, los regímenes excluyentes (República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia y Perú) se caracterizan por sistemas elitistas de seguro social y de salud. Estos cubrían, hacia 1970, a menos del 20% de la población (salvo Guatemala,

donde alcanzaba al 27%). En educación, la expansión de la matrícula primaria -aunque con fuertes desigualdades en calidad- alcanzaba a más de la mitad de la población y llegaba en algunos casos a la cobertura universal. Se trata de sistemas de políticas elitistas que agregan privilegios adicionales a poblaciones ya privilegiadas. El sector informal, la agricultura y la mano de obra secundaria, que constituyen la mayor parte de la población, queda excluida y son favorecidos los profesionales, un número muy reducido de trabajadores formales y los funcionarios públicos. Asimismo la incorporación de los sectores subalternos, se da a través de mecanismos clientelistas y patrimonialistas de las élites locales o de formas de comisariado político y represión (Filgueira, 2001).

A lo señalado, agregan Barba (2004), Filgueira (2015) y fundamentalmente, Martínez y Sánchez-Ancochea (2016) que esas instituciones -igual que en el mundo desarrollado- también expresaban una concepción familiarista del bienestar. El *breadwinner system*, preservaba una división familiar del trabajo, que daba a los hombres adultos, a partir del empleo formal, el papel de proveedores y portadores de derechos para sí mismos y su familia y dejaba a las mujeres la responsabilidad por el bienestar para los miembros del hogar. De acuerdo a los últimos autores, el régimen procuraba reducir la dependencia entre bienestar y poder adquisitivo, pero no entre el primero y el trabajo femenino no remunerado.

Como se observa, no pueden caracterizarse a los Estados de Bienestar latinoamericanos como universalistas. De acuerdo a Lautier (2001) se trataba de una pretensión universalista, pero que jugó un papel importante en el tipo de compromiso político instaurado con gran parte de los asalariados. Para Filgueira (2015) en este período se produce el primer esfuerzo de construcción de ciudadanía social en América Latina, aunque regulada y estratificada.

En suma y de acuerdo a Barrientos (2004, en Messina, 2010: 2944) es posible caracterizar a estos Estados sociales como conservadores informales. Lo primero surge de la segmentación en educación y salud y de la estratificación en la seguridad social. La informalidad deriva de la sola protección a quienes tenían trabajo formal y a sus dependientes, quedando los trabajadores informales y rurales sin protección social. Será la familia la principal fuente de seguridad contra los riesgos sociales, sobre todo en los grupos de menores ingresos.

En relación a la política asistencial, distintos autores acuerdan en el escaso desarrollo que tuvo en esta etapa. Lautier (2001) indica que, en este período, la asistencia a los pobres era calificada como residual y para Serrano (2005) la política social no trabajó con la categoría pobre como ocurrirá a fines del siglo. También Cecchini y Martínez (2011) y Piñeiro y Rodríguez (2014) destacan que la política asistencial, queda circunscripta a individuos aislados y fuera del mercado formal de trabajo. Para Grassi (2006: 222) y en el caso argentino, esto se explica por las características de la sociedad y el mercado de trabajo y el desarrollo de los derechos vinculados a este y para Székely (2006) es debido a que las políticas de combate a la pobreza estaban asimiladas en la estrategia de desarrollo general.

A partir de la década de 1980, la política asistencial pasará a ocupar un lugar de relevancia en el debate académico y fundamentalmente en la implementación de política pública. A presentar y analizar estos aspectos, se dedica el siguiente capítulo.

### **CAPÍTULO III – LA CRISIS DE LOS ESTADOS DE BIENESTAR Y LA AMPLIACION DE LA POLITICA ASISTENCIAL**

Entiende Grassi (2008) que con la llamada ‘crisis del trabajo’, los pobres retornarían como sujeto central de las intervenciones sociales del Estado. Este capítulo se centra en este asunto, en el período que Soldano y Andrenacci (2005) denominan Estado neoclásico y que implica la puesta en cuestión de los acuerdos alcanzados en el marco del Estado de Bienestar.

La primera parte presenta diversos elementos en torno a los cuales aparece asociada la crisis, distinguiendo los factores exógenos al Estado de Bienestar y aquellos vinculados a sus orientaciones y funcionamiento. La segunda parte se centra en la política asistencial, que constituye una de las respuestas a la crisis, que en este documento se la considera ‘por defecto’. Esto implica que no forma parte del ‘paquete’ de medidas que son planteadas como alternativas a partir de los años 70, sino que surge ante las consecuencias sociales (básicamente aumento del desempleo, de la precarización del empleo y de la pobreza) generadas en esos años y dentro de la mirada sobre el Estado que adquiere hegemonía.

Se trata de un período de gran relevancia para el objeto de esta tesis en tanto supone el inicio de la ampliación de la política asistencial. El Frente Amplio avanzará en la consolidación de esta línea de política pública, con estos asuntos y realidades como telón de fondo y contexto.

#### **III.I. LOS ARGUMENTOS EN TORNO A LA CRISIS.**

De acuerdo a Mishra (1989; 1992) el Estado de Bienestar había logrado alcanzar un significativo consenso como forma deseable y posible de organización social. Esto llega a su final en los setenta y particularmente en los ochenta, cuando comienza a generalizarse en el debate público la idea de que el Estado de Bienestar estaba en crisis y su recorte o retirada (Álvarez Miranda, 1996; del Pino y Rubio Lara, 2016; Muñoz de Bustillo, 1989).

Los elementos que, de acuerdo a los autores contribuyeron a la crisis del Estado de Bienestar, son variados y aquí agrupados en los que refieren al nuevo contexto económico y social; los que hacen a la legitimidad del Estado en la provisión del bienestar y los que, asumiendo su relevancia, entienden es necesario modifique sus formas de actuación. Importa destacar que, además, son de distinto tenor, aunque se encuentren relacionados y que la política asistencial, su necesidad y la forma que adopta, se alimenta de los tres conjuntos de argumentos.

##### **III.I.1. Un contexto diferente: de sociedades industriales, a post industriales.**

Un primer punto en la mirada crítica al Estado de Bienestar, refiere a sus aspectos financieros y fiscales. Entiende Álvarez Miranda (1996) que el consenso keynesiano estuvo facilitado por el crecimiento económico sostenido hasta mediados de los años setenta. El primer signo de dificultades fue la crisis del petróleo de 1973, que intensificó una recesión mundial y los gobiernos se vieron enfrentados a una brecha creciente entre los recursos necesarios para



financiar el gasto público y los recaudados (Johnson, 1990; Mishra, 1992; Rosanvallon, 1995 a; Susín Betrán, 2011). Berzosa (1996), Muñoz de Bustillo (2000) y Rodríguez Cabrero (1996) destacan la centralidad del mundo del trabajo (paro, informalidad) en los problemas de financiación. Reducen los cotizantes a la seguridad social y al mismo tiempo, suponen una mayor demanda al Estado (por ejemplo, en el seguro de desempleo).

Un segundo asunto planteado como novedoso y que también genera tensiones y dificultades, es la globalización de la economía. Uno de sus impactos se vincula con los problemas financieros y fiscales. Se instala la demanda de parte de las asociaciones patronales de reducción de las cotizaciones sociales aportadas por las empresas, bajo el argumento de que el aumento de los costos laborales repercutiría negativamente en su competitividad exterior, afectando a la producción y al empleo. A su vez, el aumento de la liberalización de los movimientos financieros habría puesto en marcha una reducción de los gravámenes sobre el capital que en un mundo más abierto pueden optar por trasladarse a zonas con menor presión fiscal. La carrera por ver quien ofrece mejores condiciones impositivas, tiene efectos negativos sobre el Estado de Bienestar al reducir su base de financiación (Castel, 2009; Esping – Andersen, 2000; Muñoz de Bustillo, 2000; Rodríguez Cabrero, 1996).

La globalización se vincula también con impactos en el mundo del trabajo. Entienden Muñoz de Bustillo (2000) y Del Pino y Rubio Lara (2016) que la subcontratación en otros países, se vuelve real. Esto produce impactos negativos sobre los salarios, especialmente de los trabajadores menos calificados, que son los más sustituibles, pero más ampliamente sobre las condiciones de trabajo y las prestaciones sociales. Los aspectos mencionados llevan al deterioro de la legislación social, con el objetivo de impedir la fuga de empresas y de atraer nuevas inversiones. Esto impacta en la capacidad de negociación de los trabajadores y en el equilibrio de fuerzas entre capital y trabajo propio del Estado de Bienestar.

Lo señalado lleva a uno de los asuntos centrales en este conjunto de argumentos y que refiere a los cambios en el mundo del trabajo. Como fuera analizado, el Estado de Bienestar estuvo fuertemente articulado a un particular mercado de trabajo y a determinadas estructuras familiares. De acuerdo a Esping – Andersen (2000), su crisis se debe fundamentalmente a las transformaciones en ambas esferas en el contexto de las sociedades post industriales.

Se trata de un punto de suma relevancia para el objeto de esta tesis, en tanto las características y condiciones del trabajo en las sociedades postindustriales, serán uno de los aspectos que alimentarán la ampliación de la política asistencial, aún, cuando esta relación aparezca escasamente problematizada en las expectativas y miradas sobre la misma.

Crespo et al (2009) destacan los cambios tecnológicos, que llevan a hablar de la sociedad de la información y también el pasaje de un sistema de producción centralizado, a otro caracterizado por la flexibilidad, la externalización de las tareas y la personalización de los productos de consumo. Estos autores, junto a Esping – Andersen (2000) y Mishra, (1995) entienden que esas transformaciones organizativas se traducen en flexibilización laboral y precarización de un gran número de trabajadores. A los jóvenes y a las mujeres les resulta más difícil iniciar una carrera laboral y los varones de mayor edad, con frecuencia están

enfrentados a elegir entre el paro o la jubilación anticipada. Cada vez más personas pueden pasar varios años cobrando un bajo salario o sin cobrar nada, con trayectorias laborales inestables que constituyen una amenaza además para obtener ingresos en la vejez. Como consecuencia se asiste al desempleo masivo, paro de larga duración y al estancamiento en los ingresos. Y se instala la disyuntiva entre profesionalización acompañada de exclusión o reducción del desempleo a partir de empleos menos favorables en el sector servicios.

Castel (1997; 2004; 2009) también otorga gran centralidad a los cambios en el mundo del trabajo y al vínculo que genera con la política asistencial. En primer lugar, hace referencia a la transformación del empleo, que tiene como su expresión más visible, el desempleo. Agrega la precarización del trabajo, entendida como una característica menos espectacular pero más importante<sup>17</sup>. El contrato de trabajo por tiempo indeterminado pierde su hegemonía y aumentan las ‘formas particulares de empleo’ que incluyen contratos de trabajo por tiempo determinado, de jornada parcial y diferentes formas de ‘empleos ayudados’. Transiciones entre empleos y períodos en que este se interrumpe, son parte de la realidad que aumenta. Agrega la ‘desestabilización de los estables’, lo que supone que la precarización, también atraviesa zonas estabilizadas del empleo. De esta manera, se multiplican las situaciones en las cuales el trabajo ya no cumple la función integradora que tuviera en la sociedad salarial. La relación con el trabajo es vivida por muchos como un drama, y no como un basamento estable a partir del cual dominar el porvenir (Castel, 1997; 2004; 2009).

Agrega un aspecto que es fundamental para pensar la política asistencial. Lo señalado se vuelve aún más complejo en tanto es sobre el trabajo, sea precario o seguro, se lo tenga o falte, donde se sigue jugando el destino de la mayoría. Así, la escasez de lugares disponibles se articula con una sobrevaloración del trabajo que lo convierte en un imperativo categórico, en la exigencia de trabajar para ser socialmente respetable (Castel, 2009).

La conjunción entre la escasez de empleos y la presión moral que sobrevalora el trabajo, abre el campo a la plena actividad que no constituye una política de pleno empleo y que será potenciada con las críticas al funcionamiento del Estado de Bienestar. Es preciso que todo el mundo trabaje, aunque no todos puedan gozar de las prerrogativas del empleo clásico. Como consecuencia, deben bajarse las exigencias en torno al acceso al trabajo y en muchos casos habrá que combinarlo con la asistencia en tanto no garantiza los recursos para la subsistencia. Entiende que es este el mecanismo que produce trabajadores pobres y si es absolutamente necesario trabajar, no se puede ser exigente con las contrapartidas financieras o en derechos. Pero vale, en tanto será más valorado que ser un ‘mal pobre’ (Castel, 2009).

Finalmente indica que defender el valor del trabajo, no supone hacerlo de su incondicionalidad, sino de las condiciones en las cuales puede constituir el soporte positivo de la identidad de los individuos a partir de los recursos y los derechos que proporciona. La instigación a trabajar en cualquier condición se relaciona con el chantaje moral y no con la exigencia de conservar al trabajo su lugar de basamento de la integración social (Castel,

---

<sup>17</sup> Más que en la Metamorfosis de la cuestión social, es en su texto publicado en 2009, insiste particularmente en relación a la precariedad, la que entiende como el principal factor de desigualdad (Castel, 2009).

2009). En similar sentido, Crespo et al (2009) consideran que la participación en el trabajo, va tendiendo a ser más que un derecho, un deber cívico. Esto tendrá impactos en el Estado social, y su objetivo no será la promoción del trabajo, sino de la empleabilidad (competencias técnicas, metodológicas y éticas) y de la flexibilidad (movilidad, polivalencia).

El segundo aspecto destacado por Castel (2004; 2009) refiere a los procesos de descolectivización y reindividualización. La dinámica de la sociedad salarial, no se considera apta para asegurar el desarrollo económico y la administración colectiva debe ser sustituida por una fluida e individualizada. En la organización del trabajo se asiste a una individualización creciente de las tareas, que exige movilidad, adaptabilidad y asunción de responsabilidades por parte de los trabajadores. También se observa movilidad en las trayectorias profesionales, debiendo cada uno hacerse cargo de su recorrido profesional, sus elecciones y reconversiones. Agrega un asunto que también resulta relevante en lo que hace a esta tesis y es que los procesos mencionados hacen que la singularidad de las situaciones adopte un lugar primordial. Se trata de un aspecto que será potenciado con las críticas al funcionamiento del Estado de Bienestar como se verá más adelante en este capítulo.

Además, estos procesos impactan en el acceso a la protección social. El desempleo y las ‘formas particulares de empleo’ hacen que este, en muchos casos, no sea un soporte suficientemente estable para asociarle derechos y protecciones permanentes. Aumentan los trabajadores pobres y estatutos híbridos entre trabajo y asistencia que institucionalizan formas de actividades lejanas al salariado clásico. Esto supone un aumento de la inseguridad social, en tanto el individuo se encuentra sobreexpuesto y sin estar sostenido por las regulaciones colectivas ligadas al empleo (Castel, 2004; 2009).

Finalmente, lo mencionado impacta en las formas de configurarse el individuo. Hay ganadores –‘individuos por exceso’-, pero también están los ‘individuos por defecto’, que son aquellos invalidados por la coyuntura. Son los que no tienen trabajo y también los que lo tienen, pero sin las condiciones para ser reconocidos como individuos de pleno derecho. Dependen de la asistencia en tanto carecen de recursos para ser dueño de sus elecciones y además pagarán no poder arreglárselas por ellos mismos. Entiende que se desarrolla una zona híbrida entre trabajo y no trabajo, seguridad y asistencia, integración y desafiliación, donde faltan las condiciones para la independencia económica y social (Castel, 2004; 2009).

Además, en las sociedades post industriales, también cambia la estructura familiar que suponía el Estado de Bienestar (varón cabeza de familia y la mujer ama de casa). La familia estable, con una sola fuente de ingresos, pasa a ser atípica a partir del aumento de los divorcios. Crecen la cohabitación y las familias monoparentales y se reduce la cantidad de personas por unidad familiar, derivando en muchos casos, en no tener ningún hijo. El otro elemento fundamental refiere a la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo remunerado, no pudiendo contar con las madres y amas de casa a tiempo completo (Álvarez Miranda, 1996; Esping- Andersen, 2000; Rodríguez Cabrero, 1996).

Otro aspecto son los cambios demográficos. Crece la tasa de dependencia, esto es, la relación entre la población de 65 años y más, con respecto a la potencialmente activa entre los 15 y

64 años. El Estado de Bienestar, también suponía una determinada relación entre años de aporte de los trabajadores y los de jubilaciones y pensiones de viudedad. El aumento de la esperanza de vida, genera demandas mayores en el gasto de sanidad, atención social y pensiones (Álvarez Miranda, 1996; Esping-Andersen, 2000; Muñoz de Bustillo, 2000).

Entiende Mishra (1995) que las crisis y contradicciones pueden ser vistas como objetivas. Pero agrega que la forma en que se detectan los problemas, se establecen las prioridades y se encuentran las soluciones, son también una cuestión de ideología. Así, una particular mirada de la crisis, sus explicaciones y soluciones, adquirirá fuerza a partir de los años 70, contribuyendo también a debilitar el Estado de Bienestar, como se verá a continuación.

### **III.1.2. La crisis de legitimidad del Estado de Bienestar**

Distintos autores (Álvarez Miranda, 1996; Castel, 1997, 2009; Johnson, 1990; Muñoz de Bustillo, 2000; Rodríguez Cabrero, 1996: 91; Susín Betrán, 2011) destacan la legitimidad del Estado de Bienestar como un aspecto de la crisis. Mishra (1992) indica que, pese a los acuerdos alcanzados, siempre existieron argumentos contrarios, sobre todo de parte de economistas anti colectivistas (con Hayek y Friedman como autores más destacados), pero esas ideas no tenían mayor respaldo político ni intelectual. La crisis a partir de los 70, cambia las condiciones materiales y permite que teorías defendidas desde la derecha, salgan a la luz.

La crisis de legitimidad tiene que ver con la crítica a dos supuestos básicos. En primer lugar, la idea que el Estado de Bienestar mejoraría, o por lo menos, no dificultaría el funcionamiento de la economía de mercado y de manera más general, del sistema de producción. Además, se sustentaba en la creencia en la capacidad del Estado para dirigir los asuntos económicos y sociales de formacional. Esto suponía la confianza en su neutralidad y en su efectividad para alcanzar los objetivos y por tanto descartar la posibilidad de que las instituciones públicas pudieran ser el vehículo de intereses sectoriales. La elección de gobiernos conservadores, en Gran Bretaña en 1979 y en Estados Unidos en 1981, expresa una ruptura decisiva con el consenso respecto al Estado de Bienestar (Álvarez Miranda, 1996; Domínguez Uga, 2004; Johnson, 1990; Hamzaoui, 2005; Mishra, 1989; 1992; Muñoz de Bustillo, 2000; Rosanvallon, 1995 a).

Se entiende que el Estado de Bienestar provoca un crecimiento del Estado excesivo, dañino y que carece de sustentabilidad. Genera una situación en la que pasa a asumir (o se espera que lo haga) la responsabilidad de todos los problemas económico y sociales. Esa demanda sería diferente a la que pesa sobre el mercado: es ilimitada e insaciable y se retroalimenta con los usos sucesivos. A este proceso contribuyen los grupos de interés organizados que empujan las fronteras de la acción pública y las señaladas transformaciones demográficas y familiares. También destacan la presión electoral y la competencia política y consideran que los partidos políticos persiguen maximizar los votos para alcanzar el poder y los votantes solo buscan colocar en el poder al partido que más beneficios les reporte. Esto explicaría el crecimiento del gasto público y la acumulación de déficits que son incompatibles con el buen

funcionamiento del mercado. Además, se deslegitima la democracia, debido a la distancia entre las promesas electorales y la realidad insuficiente y/o de baja calidad y el clientelismo (Álvarez Miranda, 1996; Mishra, 1992; Muñoz de Bustillo, 2000).

A lo señalado la derecha suma el papel de la burocracia estatal. Aunque haya voluntad política de mejorar los ingresos, la sanidad y la educación, la capacidad de aplicación de estas políticas es limitada. Existe una distancia entre los objetivos declarados de la política social y su ejecución en función de la actividad intermedia de una administración que no persigue el bien general, sino sus intereses particulares. Los trabajadores de los servicios defienden el gasto establecido y nuevos incrementos, ya que esto mejora su salario y poder y así, sirven mejor a esos trabajadores que a los ciudadanos. Esto hace que una vez que se crean programas y organizaciones gubernamentales para su desarrollo, es difícil que luego sean desmanteladas (Álvarez Miranda, 1996; Mishra, 1992; Muñoz de Bustillo, 2000).

Los efectos no previstos y no intencionados de la acción estatal, se transforman en otro punto relevante en el argumento de la derecha, “Si la acción del gobierno también conduce a resultados adversos e imprevistos, entonces la propia idea de corregir los fallos del mercado a través de la acción pública es claramente errónea” (Mishra, 1992: 65).

Será el monetarismo el héroe virtuoso que resolverá los problemas. Es necesaria una política presupuestaria equilibrada que reduzca el gasto público al nivel que pueda ser financiado de forma ordinaria. Por otra parte, la combinación de regulación gubernamental excesiva, presión fiscal elevada y beneficios reducidos, actúan de forma negativa contra la inversión, el crecimiento y la creación de riqueza. Así, están a favor de la desestatalización de la economía, de la competencia y la privatización, de impuestos más bajos, de la liberalización de precios y la remoción de las reglamentaciones. Estas medidas permitirán la recuperación del crecimiento y la torta crecerá y ayudará a los pobres y a la población en general. En esta perspectiva y como ya fuera planteado, particular destaque reciben los aspectos vinculados al trabajo. Estos incrementan los costos de producción e introducen rigideces en los mercados, por lo cual deben ser reducidos o eliminados (Álvarez Miranda, 1996; Berzosa, 1996; Mishra, 1992; 1995; Moreno, 2000; Rosanvallon, 1995 a).

Vinculado al último aspecto, se entiende también que es preciso abandonar los intentos de mantener el pleno empleo. Existe una tasa natural de desempleo, que es una característica inevitable de las economías de mercado y el precio que hay que pagar por la libertad y el crecimiento. Todo intento de conducir al pleno empleo producirá efectos sobre los precios sin reducir esa tasa natural (Álvarez Miranda, 1996; Muñoz de Bustillo, 1989).

Mishra (1992) y Álvarez Miranda (1996), también destacan las críticas de derecha a la política social. La oferta universal es entendida como un incentivo negativo al esfuerzo y la responsabilidad individual; socava el deseo de luchar para salir adelante. La acción del Estado, genera la dependencia de los ciudadanos en lugar de fomentar su previsión y recorta su libertad de elección al extraer recursos que podrían utilizarse en esa previsión y lleva a que los pobres estén menos dispuestos a realizar trabajos de bajos salarios. Además, la política social aumenta las expectativas siendo necesarias nuevas medidas para satisfacerlas,

con los mismos resultados y también aquí, los responsables de los servicios sustituyen su interés por el interés público. Se incrementan los costes de la asistencia, pero no mejora su calidad. Agregan Kymlicka y Norman (1997) y Procacci (1999) que, en esta perspectiva, debe ser cortada la red de seguridad y todo beneficio debe conllevar alguna obligación y así reforzar la idea de que los individuos deben ser capaces de mantenerse a sí mismos.

También se señala que los servicios del Estado han debilitado las labores asistenciales de la familia y la comunidad (vecinos, Iglesia, etc.). Esto incrementa la angustia de los necesitados y se reduce la capacidad de autoayuda de la sociedad, provocando mayor dependencia del gobierno. Además, el Estado de Bienestar asegura favores a los ya favorecidos. Las prestaciones se universalizan y encarecen, pero persisten bolsas de marginación, a quienes la oferta no llega. El impacto negativo sobre los más pobres también viene de que el Estado de Bienestar frena el crecimiento económico y por tanto genera la exclusión del mercado de los menos calificados y más necesitados. Es a través del empleo que se consigue una más amplia distribución de la renta (Álvarez Miranda, 1996; Mishra, 1992).

Finalmente, y de acuerdo a Rosanvallon (1995 a) la crítica también se nutre del fundamento liberal de justicia. Las desigualdades son interpretadas como resultado del uso diferente que los individuos hacen de su libertad y no injusticias sufridas. Así, no se trata de reducir o corregir el mercado para llegar a una sociedad más justa, sino que su realización supone el desarrollo del mercado tan ‘puro’ como sea posible. Agrega que esta perspectiva no dice nada sobre el punto de partida a partir del cual se ejercen los mecanismos del mercado.

La reducción del tamaño del Estado y en especial de sus actividades sociales, se convierte en una prioridad política. Esto supone la vuelta al *laissez-faire* económico y social y al sector privado (con o sin ánimo de lucro), el voluntario, el religioso, el informal y el familiar. El Estado podrá intervenir, pero de forma residual y cuando los otros mecanismos fallen. Los programas deberán ser limitados y de tamaño reducido, interfiriendo lo mínimo posible con el funcionamiento del mercado. Básicamente se confía en el mérito como principio de distribución y la generosidad de los ricos para ayudar a los pobres. Se propone la privatización parcial de los servicios y la seguridad social, establecer o incrementar los pagos parciales en los servicios públicos y el reparto de vales para usar en el sector privado (Álvarez Miranda, 1996; Del Pino, 2004; Mishra, 1992; Muñoz de Bustillo, 1989).

### **III.1.3. Otras miradas críticas al Estado de Bienestar**

Existe otro conjunto de críticas que se centran en las formas de actuación del Estado de Bienestar. Algunas son compartidas con la derecha, pero a diferencia de esta, plantean que este tiene un papel a jugar en el bienestar, pero debe procesar modificaciones.

Para Rosanvallon (1995 a; 1995 b) la verdadera crisis del Estado providencia, no es financiera, sino filosófica. El crecimiento de la desocupación y la aparición de nuevas formas de pobreza, generan la inadaptación de los viejos métodos de gestión de lo social: se ponen

en tela de juicio los principios organizadores de la solidaridad y la concepción misma de los derechos sociales, en especial para pensar la situación de los excluidos.

Señala que el paradigma asegurador, estaba agotándose, en tanto suponía que los riesgos estaban igualmente repartidos y eran de naturaleza aleatoria. A partir de los años 80 cambia la realidad, no siendo posible comprenderla solamente en términos de riesgo y sí en clave de precariedad o vulnerabilidad. Fenómenos como la exclusión, el desempleo de larga duración, muchas veces definen estados estables y de esta manera un conjunto de poblaciones tiende a salir del campo asegurador. A esto agrega el mayor conocimiento que la sociedad tienen de sus diferencias, que, entre otros aspectos, tiende a modificar las percepciones de lo justo y lo injusto, en tanto la opacidad de lo social era una condición implícita en el sentimiento de equidad. Cuando se multiplica la información, es la diferenciación lo que se activa y en el límite, no habría nada para asegurar si los individuos fueran radicalmente particulares, ya que no podría constituirse ninguna 'población' (Rosanvallon, 1995 b).

Existen dos aspectos más destacados por el autor y que tendrán relevancia en la política asistencial. Entiende que la exclusión social -básicamente alimentada por la desestabilización de la condición salarial- es el fenómeno social fundamental. Por otro lado, afirma que el Estado providencia opera como una máquina de indemnizar: compensa la pérdida de ingresos (por desocupación, enfermedad o jubilación), asume directamente ciertos gastos y entrega subsidios diversos y esto genera importantes dificultades. A través de las transferencias sociales, una parte del costo laboral se destina a compensar la exclusión total o parcial del acceso al trabajo de una amplia franja de la población. Una cantidad creciente de inactivos, son tomados a cargo por un número decreciente de activos. Considera que es preciso pasar de una sociedad de la indemnización a una de la inserción, lo que supone explorar una zona intermedia entre la indemnización y la garantía de empleo. Ubicada entre el empleo asalariado y la actividad social, esta noción no caracteriza una forma jurídica precisa de actividad o un tipo de empleo económicamente determinado, sino un conjunto de prácticas orientadas a combatir la exclusión (Rosanvallon, 1995 a; 1995 b).

El segundo aspecto forma parte de la lectura sobre la pobreza que se instala desde los años 90, influyendo en la política asistencial. Entiende que el Estado ahora debe encargarse sobre todo de individuos que se encuentran en situaciones que son particulares y heterogéneas, no siendo suficiente colocarlos en el casillero correspondiente. Los desafíos deben ser entendidos a nivel individualizado y coloca como ejemplo la desocupación. Para el autor, las características objetivas no pueden ser separadas de las biográficas: la estructura familiar, las experiencias profesionales y la historia psicológica. Para comprender la desocupación, deben describirse situaciones y trayectorias individuales y no de grupos o poblaciones. Finalmente afirma que no hay explicación estadística de la extrema pobreza y que esta está inscrita fundamentalmente en una historia personal (Rosanvallon, 1995 b).

Otras críticas, también desde la izquierda, refieren al funcionamiento burocrático del Estado de Bienestar. Se entiende que se genera un sistema centralizado y fragmentado que no responde a las necesidades de los ciudadanos. Respetar los límites presupuestarios y mantener alta visibilidad política, obliga a procesar el mayor número de usuarios en el menor

tiempo posible. Las evaluaciones en función de la cantidad, esconden un sistema alejado de los objetivos de bienestar. Así, la asistencia será considerada insuficiente, las prestaciones inadecuadas y de mala calidad (Álvarez Miranda, 1996; Johnson, 1990).

Finalmente se cuestiona que el Estado de Bienestar procede por regulaciones generales que no tienen asidero sobre la heterogeneidad de las situaciones y la particularidad de las trayectorias individuales. Se recurrirá a contactos estandarizados entre usuarios y personal de los servicios que dejará por fuera toda la información que no tenga lugar en la predefinición del problema a abordar (Álvarez Miranda, 1996). También se cuestiona que la entrega de manera automática e incondicional de las prestaciones, genera desresponsabilización a los usuarios. El Estado de bienestar promovería la pasividad y dependencia, favoreciendo un retraimiento privatista de la ciudadanía (Johnson, 1990; Kymlicka y Norman, 1999).

### **III.II. LA ‘RESPUESTA’ POR DEFECTO: LA POLITICA ASISTENCIAL**

Pese al cuestionamiento al Estado de Bienestar, existieron dificultades para su reforma y recorte. Será a partir de los años 90 que se den procesos de reorganización y reestructuración de la política social. En ese marco, Del Pino (2004) destaca como una de las innovaciones a la política asistencial y a analizar los trazos fundamentales de esta, se dedica este apartado.

Distintos autores (Arriba, 2002; Ayala, 1994; 2000; Euzéby, 1989; Moreno, 2000; Susín Betrán, 2011) indican que los cambios económicos y sociales presentados, generaron mayor vulnerabilidad en grupos de población, teniendo dificultades los sistemas de protección social para hacer frente a las situaciones de inseguridad económica.

Como consecuencia se instala en el debate europeo la noción de ‘nueva pobreza’ y se cuestionan los mencionados sistemas. Para Arriba y Pérez (2007) la asistencia social y la lucha contra la pobreza, se ubican en el centro de los debates sobre el Estado del Bienestar. Y para Ayala (2000) pocas parcelas de este, generan tanta discusión como los programas orientados a paliar la insuficiencia económica de los hogares de bajas rentas.

#### **III.II.1. La política asistencial como última red o malla de seguridad**

En los países desarrollados, la política asistencial ampliará su presencia dentro de la política pública, será entendida como última ‘red de seguridad’, tomará como forma privilegiada las garantías de ingresos mínimos, asociadas a objetivos de inserción y luego de inclusión, dentro de la preocupación por la activación y tendrán una gestión territorializada e individualizada.

De acuerdo a Moreno (2000) la ‘última red’ de protección social o ‘malla de seguridad’, constituye los recursos y medios que proveen mínimos de subsistencia e inserción a personas



en situación de precariedad y tienen un papel residual y subsidiario respecto de otros esquemas de protección (Arriba y Pérez, 2007).

Crespo et al (2009), Hamzaoui (2005), Stein (2017) y Pérez (2006) indican que a partir de los 90, la idea de activación, será uno de los elementos centrales en los programas contra la pobreza y la exclusión y de acuerdo a Euzéby (2001) también en los de indemnización del desempleo y del auxilio social. Agrega Arriba (2013) que esa categoría supone una redefinición de la relación de las políticas sociales con la actividad laboral, en tanto la participación en el mercado de trabajo, es reforzada por obligaciones y condicionalidades. Así, se actualiza la histórica relación entre trabajo y asistencia analizada en el capítulo I.

Para Crespo y Serrano (2013) el discurso de la activación, se adapta tanto a planteos socialdemócratas como neoliberales. Se ubica entre la apelación al empoderamiento de los individuos frente a las instituciones y la defensa de modelos de intervención que no posibilitan mayor poder de acción que la adaptación a las leyes del mercado. También para Pérez (2006) bajo esa orientación se observan prácticas distintas, tales como el *workfare* y aquellas con una orientación solidaria como las políticas de inserción, que Arriba y Pérez (2007) denominan como activación *welfare*. Para esas autoras, Euzéby (2001) y Moreno (2008) la primera estrategia procura reducir la intervención estatal en la pobreza y centra la asistencia únicamente a la protección de los colectivos más necesitados y considerados no válidos (mayores, niños y discapacitados). Agregan que acabar con la dependencia de las prestaciones y luchar contra el fraude, son las cuestiones prioritarias para la activación en este modelo. Propugna que el trabajo remunerado es la mejor vía -y quizás la única-, para lograr inserción social y evitar la pobreza y, por tanto:

(...) está orientado a acabar con la dependencia y para ello debe garantizar que el empleo normalizado reemplace cuanto antes la asistencia. Este modelo aparece influenciado por una visión individualista de la pobreza que asume que la responsabilidad para incorporarse al empleo es fruto de una decisión individual, basada en el cálculo económico y que puede ser sometida a cierta presión que asegure la opción por el trabajo (Arriba y Pérez, 2007: 127).

Lo señalado adquiere distintas expresiones. Por una parte, se desarrollan mecanismos para disuadir la entrada en la asistencia mediante la oferta de trabajo en el momento de solicitud. También se ponen en marcha mecanismos de premio- castigo relacionados con el acceso al empleo normalizado. Entre los primeros, indican las autoras las fórmulas de impuesto negativo que complementan los ingresos por trabajo y dentro del castigo, la contraprestación, la reducción de las cuantías de las prestaciones asistenciales, la limitación de la estancia en la asistencia o el aumento de la presión en la búsqueda de empleo (Arriba y Pérez, 2007).

Aunque también presente en los países europeos, indican como el mejor ejemplo, a Estados Unidos, con la introducción en 1994 de la reforma '*from welfare to workfare*', orientada a conseguir la vuelta al mercado laboral de todas aquellas personas que se encontraban en la asistencia y de esta forma, reducir el gasto social. Para Moreno (2008) con la desaparición de la *Aid to families With Dependent Children* (AFDC) y su sustitución por el *Temporary Assitance for Needy Families* (TANF), las prestaciones dejan de ser un derecho y quedan sujetas a las condicionalidades. Solo aquellos dispuestos a trabajar de manera remunerada,

tendrán derecho a la prestación económica. Quienes no muestren disposición o no acepten los empleos que puedan surgir, recibirán sanciones que pueden ir desde una disminución en la cuantía de la prestación hasta la expulsión del programa. Además, se establece un límite temporal para la permanencia en el mismo. Así, de una forma u otra se trata de incentivar a la obtención de un empleo de la forma más rápida posible.

Por otro lado, el modelo *welfare* de activación, procura combatir la exclusión y el desempleo a través de un aumento del gasto social. Entienden los autores que está orientado a favorecer la inserción de los beneficiarios de la asistencia a través de programas adaptados a las posibilidades del mercado de trabajo y el grado de empleabilidad del individuo. Algunas acciones en este sentido, son la creación de oportunidades de empleo en el ámbito público, el diseño de recursos formativos, orientación laboral personalizada y programas sociales para los colectivos en mayor situación de exclusión (Arriba y Pérez, 2007). Para Euzéby (2001) este modelo se inscribe en la problemática de la inserción y la solidaridad. Acentúa el desarrollo de la empleabilidad y se basa en la idea de la corresponsabilidad de los actores en el proceso de exclusión social y en las acciones orientadas a enfrentarlo.

Los programas que son parte de la última red, están sujetos a la selectividad y comprobación de medios, lo que supone que el estado de carencia es examinado por quienes administran las prestaciones (Euzéby, 1989; Moreno, 2000). Estas, de acuerdo a Castel (2009) son otorgadas a quienes demuestren que se encuentran en déficit con el régimen común y, además, deben colaborar con los dispositivos que le son propuestos. Agregan el autor, Arriba y Pérez (2007) y Euzéby (1989) que se trata de una protección de intensidad inferior a los seguros procedentes del trabajo, procurando -una vez más-, evitar desincentivos al empleo.

Otro aspecto que tomará centralidad, es el referido a la atención a situaciones particulares. El Estado deberá manejar estas y menos poblaciones (Rosanvallón, 1995 b) y para Castel (2004; 2009) la intervención buscará construir recorridos individuales con la participación de los usuarios y estará supuestamente ajustada a la especificidad de las poblaciones a las que se dirigen. Se trata de un Estado social activo, que deberá activar las capacidades de cada individuo para hacerlo capaz de enfrentar los avatares de la existencia social. En suma, se está ante políticas que tienden a la individualización de las protecciones, en correspondencia con los procesos de descolectivización y reindividualización ya planteados. A esto agrega Hamzaoui (2005) que, para los promotores de esta perspectiva, se tratará además de reencontrar una relación de proximidad entre los actores institucionales y la población destinataria, borrada por el sistema burocrático.

La inserción social es otra categoría que también adquiere centralidad en lo que hace a la política asistencial y la atención a la pobreza y exclusión social. Se intenta superar la visión puramente asistencialista que se entiende podría suponer la sola prestación económica. Se materializa en actividades que prioritariamente se dirigen a la promoción y formación para el empleo, la aceptación de determinadas ofertas de trabajo o la realización de actividades de trabajo de interés para las comunidades en que residen (Ayala, 1994; 2000; Arriba y Pérez, 2007; Castel, 2009; Moreno, 2000; Susín Betrán, 2011).

Estos aspectos tendrán en el contrato y el proyecto, una de sus formas básicas. De acuerdo a Crespo y Serrano (2013) el contrato se convierte en la metáfora de las políticas de intervención. Con su firma el desempleado acredita su disponibilidad y su estatus moral como persona motivada. Agrega Hamzaoui (2005) que el contrato es promovido en tanto permitiría clasificar aquellos que merecen y los que no, procurando optimizar la eficacia, lo que supone evacuar cuanto antes a los beneficiarios. Además, se busca sea un procedimiento de cualificación social, convirtiendo a los beneficiarios en ciudadanos responsables y no asistidos y dependientes a partir de imponerles contrapartidas. El deber y la obligación, más que el derecho, son la referencia principal y la contractualización de algunos derechos para individuos válidos, invalidados por el mercado laboral y la economía, es concebido como un instrumento pedagógico para levantar a los ciudadanos en situación de exclusión.

La ‘última red’ tendrá como mayor expresión, las rentas mínimas garantizadas<sup>18</sup>, las que se convierten en uno de los principales ejes en la reestructuración del Estado del Bienestar y de lucha contra la pobreza, exclusión y vulnerabilidad (Moreno, 2008). Este autor, Euzéby (1989) y Arriba y Pérez (2007) las ubican en el ámbito de la protección asistencial y las consideran como mecanismos orientados a ofrecer recursos en situación de necesidad probada, con el objetivo de garantizar unos mínimos económicos y posibilitar la inserción de las personas en edad de trabajar y cuando se carecen de otras fuentes de ingresos y/o protección. En ocasiones están acompañadas del acceso a actividades y servicios. Agrega Moreno (2008) que operan de modo complementario a la seguridad social y muestran la relevancia que la incorporación al mercado laboral toma dentro de las políticas sociales.

Entiende Ayala (1994; 2000) que, sobre las rentas mínimas existen posturas que promueven dirigir los recursos a los más pobres y contener los costos de la intervención pública pasando a formas más selectivas y otras que colocan en dispositivos de este tipo, una nueva vía de distribución de recursos<sup>19</sup>. En similar sentido, para Susín Betrán (2011) estos programas muestran ‘policromía y ductilidad’, permitiendo su desarrollo dentro de diferentes intereses políticos, lo que como se verá más adelante también ocurre en América Latina.

La Renta Mínima de Inserción (RMI) puesta en marcha en Francia, a partir de 1988<sup>20</sup>, marca el punto de partida y el modelo para gran parte de los desarrollos posteriores<sup>21</sup>. Entre las condiciones destacan la de residir en Francia, tener más de 25 años o hijos a cargo, la escasez de recursos y el compromiso del beneficiario a participar en acciones dirigidas a la inserción social y profesional (Moreno, 2008). Para Euzéby (2002) es la combinación de asistencia e integración, expresada en un contrato de inserción para favorecer la vuelta al trabajo de los beneficiarios, donde se ubica su principal innovación. En función de esto, para Rosanvallon

---

<sup>18</sup> Otras expresiones de garantías de rentas mínimas son la extensión de pensiones a quienes no tienen acceso a la Seguridad Social contributiva, Prestaciones Familiares (Arriba y Pérez, 2007; Euzéby, 1989).

<sup>19</sup> Se hace referencia aquí a las propuestas de Renta Básica, de carácter universal e incondicional (Euzéby, 2001).

<sup>20</sup> A partir del 1 de junio de 2009, es sustituida por la Renta de Solidaridad Activa (Merklen, 2013).

<sup>21</sup> En España la primera se desarrolla en el País Vasco en 1989 y un año después, también están presentes en Navarra, Madrid, Cataluña y Cantabria, estando altamente influenciadas por la experiencia francesa. Al amparo de la Unión Europea, se extienden a casi todo el conjunto de países (Moreno, 2008; Susín Betrán, 2011).

(1995 b) este programa no pertenece a la forma tradicional de la asistencia ni a la protección clásica que distribuye mecánicamente prestaciones a los derechohabientes.

El Estado se ocupa del financiamiento y el contrato es supervisado por una comisión local, encargada de la integración de los beneficiarios (Euzéby, 2002), lo que para Castel (2009) se ubica dentro del proceso de descentralización del Estado, procurando acercar a este y aquello que administra. En el campo social, esto supone la transferencia a los poderes locales, de prerrogativas que antes tenían las administraciones centrales.

Arriba (2013) identifica un segundo momento en la política asistencial. A partir del 2000, con la Estrategia de Lisboa, la política social se reorganiza en torno al término *inclusión social* y da lugar a la Estrategia de Inclusión Activa, apoyada en tres pilares. El derecho a una renta adecuada, básicamente a través de las rentas mínimas, es el primero. El segundo pilar refiere a mercados de trabajo inclusivos y garantías de empleo estables y de calidad para todas las personas y entendido como incompatible con la pobreza en el trabajo o de empleo irregular. El tercer pilar supone servicios de calidad universales, accesibles y garantizados para todas las personas. A esto se suma la participación de los actores implicados en los procesos de inclusión activa. Entiende la autora que, sin tratarse de algo nuevo, cobra protagonismo el empleo como eje central de inclusión.

Asimismo, considera que la concepción de inclusión activa -y de igual modo que la de inclusión social-, muestra rasgos de variadas visiones ideológicas. La orientación liberal pone énfasis en la inserción laboral como obligación y objetivo fundamental, en tanto la conservadora lo hace en las prestaciones sociales como factor de protección del trabajador y su familia. Finalmente, para la visión socialdemócrata, el énfasis se coloca en los servicios públicos como expresión de la solidaridad del conjunto de la sociedad (Arriba, 2013).

La materialización de esta estrategia en términos de política, ha sido diversa entre los países, sin embargo, se observa una tendencia común que supone

(...) combinar en sus políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión orientaciones de control, condicionalidad y responsabilidad individual en grado diverso, bajo una óptica dominante de la inclusión como inserción en el mercado de trabajo ordinario (Arriba, 2013: 164).

Agrega que los servicios, intervienen desigualmente en el proceso y que estas políticas también han supuesto la territorialización. Las responsabilidades y recursos son asignados al ámbito local y los programas son situados en espacios sociales que combinen la protección de las personas con necesidades de inclusión en los mercados de trabajo locales.

### **III.II.2. Resultados y discusiones instaladas**

El tiempo de desarrollo de la política asistencial, ha dado lugar a evaluaciones y, sobre todo, diversas discusiones. Estas se consideran relevantes en tanto parte del contexto que informa

posibilidades, pero sobre todo límites de la política asistencial, que como se verá más adelante, se entiende que dialogan poco con los discursos contruidos por el Frente Amplio.

En relación a los resultados favorables – sobre todo las rentas mínimas- diversos autores (Castel, 2004; 2009; Euzéby, 2002; Moreno, 2008; Susín Betrán, 2011) señalan que posibilitan el acceso a una asistencia a personas que así logran escapar de la privación total y, por tanto, sin ellas, la situación de las víctimas de la sociedad salarial, estaría aún más degradada. Alivian las consecuencias de la exclusión o la pobreza extrema. Para el primer autor, son una ‘bocanada de oxígeno’ que mejora marginalmente las condiciones de vida de los beneficiarios, pero no las transforma. Y para Ayala (1994) contribuyen a reducir riesgos, no siendo posible combatir la exclusión sin garantizar ingresos mínimos.

Lo señalado no supone condenarlas, pero debe interrogarse sobre su alcance. Se indica que los procedimientos para obtener el beneficio son difíciles y engorrosos (Euzéby, 2002) y que la comprobación de los recursos en muchos casos está acompañada de la intervención en el hogar, reforzando los problemas que ya impone el carácter condicional y diferencial de la prestación (Ayala, 1994; 2000). Este autor, Euzéby (1989) y Moreno (2000) destacan el efecto estigmatizador de estos programas, pudiendo llevar a que los potenciales beneficiarios de las rentas mínimas, no necesariamente las perciban y resultando en la desprotección a quienes se encuentran en peor situación social (Arriba y Pérez, 2007).

Otra dificultad refiere a la insuficiencia de la prestación que no es capaz de garantizar una vida digna. Son ineficaces en la reducción de la pobreza y especialmente bajas en las familias numerosas. Más que solucionar el problema de la pobreza, buscan evitar las ‘trampas’ a la misma (Arriba, 2013; Ayala, 1994; 2000; Euzéby, 1989; Moreno, 2008).

Además, en muy pocos casos se llega a una inserción laboral, esto es, al acceso a un empleo estable y que permita salir de la pobreza de modo duradero. En general, los empleos encontrados son precarios, de baja remuneración, por corto tiempo y frecuentemente son en el sector público o comunitario, donde suelen ser subsidiados y es rara la integración en el sector privado. Esto lleva en muchos casos a aceptar contratos solamente para mantener el pago del beneficio. Señala Euzéby (2002) que la pretensión original que tuvieron las rentas mínimas, derivó hacia medidas de acompañamiento y los contratos de inserción se orientaron meramente a la inserción social (dominar el idioma, conseguir tratamiento médico, y/o alojamiento) o preparaban solo vagamente para la inserción en el trabajo remunerado (consejos para la búsqueda de empleo, programas de capacitación). Finalmente, cuando favorecen la vuelta al empleo, lo hacen con aquellos que cuentan con mejores niveles de calificación y menores de exclusión social, pero apenas tienen efecto en la inserción laboral de quienes llevan más tiempo en la asistencia social (Arriba y Pérez, 2007; Ayala, 1994; Boschetti, 1997; Castel, 2004; Euzéby, 1989; Moreno, 2000).

En el caso del *workfare*, indica Moreno (2008) que las reformas supusieron un aumento del empleo y un descenso de los beneficiarios de los programas sociales, pero no una reducción relevante de la pobreza. Agrega que estos programas fomentan e inciden en esas dinámicas

laborales y también aquí se insertan las personas con menores dificultades de acceso al mercado laboral.

Además, la política asistencial y su particular expresión en las rentas mínimas, han instalado diversos debates, que se entiende pueden ser agrupados en torno a seis elementos:

En relación a la inserción, existen distintas valoraciones. Es destacada favorablemente por Euzéby (1989) en tanto intenta concretar el derecho a la actividad y al empleo. Entiende que el éxito de estos programas depende de los empleos generados, pero también del seguimiento personalizado que permita la inserción social y profesional de las personas afectadas. Moreno (2000) valora favorablemente el contacto personal entre gestores y usuarios, pudiendo adaptar el programa a circunstancias cambiantes y situaciones particulares. De acuerdo a Ayala (1994; 2000) supera el carácter asistencial tradicional de los programas y contiene los objetivos solidarios de los programas de mantenimiento de rentas y, desarrolla innovaciones. Entiende que, sin la participación de los beneficiarios en los proyectos, la inserción resulta inviable, pero además se desprende una similar responsabilidad de la sociedad. También señala que las evidencias muestran que la pobreza está ligada a situaciones en las que la responsabilidad individual es limitada.

Rosanvallon (1995 b) en sintonía con lo ya planteado, es un defensor de lo que denomina ‘derecho a la inserción’, entendido como el derecho a la utilidad social. A través del contrato, el itinerario de inserción se define y adapta a las situaciones particulares. Además, el beneficiario se compromete a realizar un proyecto y aunque se encuentre en una situación difícil es considerado actor de su propio devenir, una persona capaz de asumir compromisos y honrarlos. Esto supone el reconocimiento de su dignidad de ciudadano y no de asistido. Agrega que no es una coacción que pesa solo sobre él, sino también sobre la sociedad a ofrecer las actividades de inserción, promoviendo una implicación recíproca.

La inserción, es criticada por Castel (2009), Hamzaoui, (2005) y Merklen (2013) entendiendo que supone nuevas formas de desigualdad. Indican que el contrato subestima las disparidades de las situaciones entre los contratantes y supone al beneficiario con poder de negociación para anudar una relación de reciprocidad con quien dispensa las protecciones. El contrato se dirige a personas a quienes se les pide implicarse, participar y ser responsables, mientras se les niega el mínimo de reconocimiento en la vida cotidiana y así, se los conduce a la gestión de sus dificultades. El individuo necesita protecciones justamente porque no dispone por sí solo de los recursos para asegurar su independencia.

Merklen (2013) observa la emergencia de lo que llama ‘políticas de individuación’ o ‘políticas del individuo’, que toman particular fuerza en las políticas sociales. Supone que apuntan a un individuo que debe ser libre, pero al mismo tiempo está obligado a rendir cuentas. Basadas en una concepción liberal del individuo, niegan cualquier visión de la libertad entendida a partir de la existencia de soportes que habiliten posibilidades de acción y, por tanto, no es resultado de un vínculo social. También tiende a negar que los individuos son desiguales, tanto en la exposición al riesgo como en los recursos para protegerse del mismo.

Finalmente, para Susán Betrán (2011) la acción individualizada y la evaluación permanente, expresa una función de control – censura social a los ciudadanos que escapan de los ‘círculos de la normalidad’ y lleva al tránsito del Estado redistributivo al disciplinador. Agrega que la insistencia en la inserción y considerando sus escasos resultados, confirma su valor simbólico. Este autor y Ayala (1992) destacan a la inserción en la legitimación, a partir de la sospecha que recae sobre los beneficiarios. Es preciso mostrar que estas medidas no sirven a la creación y/o consolidación de asistidos permanentes o cronificados.

La inserción se asocia entonces a la activación y ambas suponen que el individuo deja de ser visto como abstracto y se convierte en una persona singular y con capacidad para participar y ser responsable (Merklen, 2013). Entiende Castel (2009) que esto puede tener aspectos positivos, en relación a respuestas burocráticas, pero se instala una tensión entre finalidad sociopolítica y tratamiento psico relacional. Estos autores, así como Crespo et al (2009), Crespo y Serrano (2013) y Hamzaoui, (2005) cuestionan la emigración desde un registro social a uno personal y moral en la explicación y la atribución de responsabilidades. Se promueve una noción de sujeto como individuo autónomo, pero el concepto que subyace en las políticas es el de un sujeto débil al que hay que reforzar para evitar que caiga en las ‘trampas’ de la pobreza. Así, los problemas económicos y del mercado se convierten en cuestiones individuales, morales y psicológicas. El énfasis es colocado en modificar la conducta de los individuos y en sus características naturales (sexo, raza, discapacidades físicas o psíquicas), estimulando la desocialización del problema y despolitizando el conflicto social. Los programas, se dirigen ‘a los perdedores’, por el hecho de haber perdido, pero no se ocupan de las reglas de juego que llevan a unos a ganar y a otros a perder. La cuestión central deja de ser la pobreza o la desigualdad y se coloca en los desincentivos y dependencias que generarían los programas asistenciales, sin debatir que la situación de los beneficiarios es consecuencia de la desestabilización del mundo del trabajo. Señalan como ejemplo, que el desempleo, ya no será discutido en términos de falta de empleo y será analizado como carencia de empleabilidad. Entiende Castel (2009) que esa exaltación del individuo, supone reactivar la vieja figura ‘del mal’ pobre, observable en los casos de la mendicidad y el vagabundeo analizados.

Castel (2009), Crespo y Serrano (2013) y Merklen (2013) critican la interrupción de la lógica del derecho en la activación y la inserción. Antes, la sociedad protegía a los individuos contra el riesgo y se erigía en la responsable de la suerte de cada uno. En el marco que se viene describiendo, el riesgo es invocado para indicar el peligro que por sus actividades o falta de precaución los individuos hacen correr a otros individuos. A esto se suma la acusación de esperar que la sociedad los socorra. Los derechos sociales entendidos como espacios sociales autónomos de las imposiciones del mercado, son presentados como dependencia y pasividad y una trampa para el trabajador y su acceso pasa a ser dependiente del comportamiento del sujeto y del cumplimiento de obligaciones y puede verse privado de la ayuda si no cumple con lo que se le exige en contrapartida. Serán definidos en términos de una ética de la responsabilidad y se hace del merecimiento un eje central en la legitimidad de la ciudadanía y ya no un estatuto otorgado a aquellos que son miembros de una colectividad. Agregan Crespo et al (2009) que no se trata solo de la disponibilidad incondicional del trabajador a

las demandas del mercado, sino también que muestre tal disponibilidad. Visualizan a las políticas de activación como orientadas a la motivación e incitación (sin renunciar a la coacción) a trabajar en las condiciones que ofrece el mercado. Activar la preocupación por el ‘mal pobre’, favorece la disposición a aceptar casi cualquier trabajo.

Agrega Castel (2009) que hay una aplicación perversa del principio de igualdad, en tanto los individuos que están en las situaciones más difíciles, son tratados en paridad con aquellos que tienen los recursos que les permiten su independencia. Y para Hamzaoui (2005) se produce lo que llama ilusiones de cambio, haciendo creer que con medidas desiguales se podrían reducir las desigualdades. Ya no se trata de corregir estas, sino de gestionar las diferencias y las especificidades.

Rosanvallon (1995 b) se cuestiona si la consideración de los individuos en su singularidad, no corre el riesgo de transformar al Estado providencia en una instancia de control de los comportamientos. Pero señala que las nuevas políticas ponen el foco en el individuo social, lo que supone hacerlo en los comportamientos individuales y no en la rectificación moral. Se razona en términos de costos y eficacia y no de conversión personal. También se pregunta si más allá del control social, el tratamiento más individualizado de lo social no conduce a un riesgo de arbitrariedad y a desigualdades peligrosas. Responde que, para ser justo, el Estado providencia no puede ser solamente un administrador de subsidios y de reglas universales y debe dar a cada uno los medios específicos de modificar su vida.

Otro eje del debate es planteado por Hamzaoui (2005) y desarrollado por Castel (1997; 2009) y es la distinción entre inserción social e inserción profesional. Esta última supone encontrar plenamente un lugar en la sociedad, lo que para el autor significa inscribirse en el mundo del trabajo con sus servidumbres y garantías y en los intercambios sociales ordinarios. La inserción social pretendía ser un pasaje y un acompañamiento a los grupos con déficit de integración, que debían desembocar en el retorno al trabajo. Esa transición se fue transformando en duradera, permaneciendo sus receptores ‘allí donde se encuentran’, esto es, una zona caracterizada por un déficit respecto del trabajo y de la integración social, que no garantiza las condiciones mínimas de la independencia social y económica. Entiende que la inserción social, si no desemboca en profesional, supone la condena a una inserción perpetua. Un insertado permanente es alguien a quien no se abandona por completo, a quien ‘se acompaña’, organizando en torno a él actividades, iniciativas y proyectos, intentando vincular al individuo a un submundo institucional. Pero se trata de prácticas institucionales débiles e intermitentes si se las compara con los otros submundos que estructuran la vida corriente, en particular el mundo del trabajo. Finaliza indicando que expresa un esfuerzo por no resignarse al abandono por completo de un número creciente de sujetos, pero que se trata también de tentativas que tienen algo de patéticas. Se instala una precariedad permanente, una inestabilidad también permanente, un empleo transitorio permanente.

En relación con el trabajo, destaca Ayala (1994; 2000) que hay críticas centradas en el retraimiento que estos programas producirían en la participación laboral y para Arriba y Pérez (2007) la actualización de la histórica relación entre asistencia y trabajo, se convierte en la cuestión central de la agenda política. Las rentas mínimas no son la excepción a las



sospechas de generar desincentivos al empleo y de la preocupación de que no constituyeran una forma de subsistencia al margen del mismo. A esto se agregaría el coste social y económico derivado de la cronificación de la dependencia de la prestación.

Los cuestionamientos a esos argumentos parten de los resultados decepcionantes en lo que hace a la integración por el trabajo presentados y generando que las exigencias de activación en una coyuntura de baja ocupación, sean de acuerdo a Merklen (2013) como mínimo, paradójicas. Además, distintos autores (Ayala, 2000; Arriba, 2013; Castel, 2009; Susín Betrán, 2011) destacan que estos argumentos van a la par de la carencia de evidencias del efecto desincentivador de las rentas mínimas en la participación laboral, y sí de la constatación de las dificultades para el desarrollo de nuevos empleos, de la caída en las remuneraciones peor pagas y la segmentación de los mercados de trabajo.

Finalmente, para Susín Betrán (2011) las rentas mínimas pueden ser pensadas en una línea democratizadora que desarrolla un nuevo concepto de ciudadanía activa o como una vía regresiva y asistencialista. Para el autor es en esta segunda alternativa que se vienen ubicando, en tanto lo que se pretende es contener los niveles de pobreza, acceder a un mayor control de los beneficiarios y así generar estabilidad y legitimidad.

Otro aspecto refiere a la gestión territorializada, la que de acuerdo a Hamzaoui (2005), tiende a centrarse en los segmentos y barrios más vulnerables. Entiende que se pasan a considerar los problemas sociales como espaciales y el territorio aparece como espacio para gestionar los efectos de la crisis, y la perspectiva es que su valoración favorecería una dinamización de los recursos locales. La territorialización además se fundamenta en tratamientos desiguales a situaciones desiguales, tratando de intervenir con personas y territorios diferenciados en función de los problemas a tratar y de las soluciones a desarrollar. Ante esto observa el autor el reemplazo de las clases sociales en el análisis, que produce una nueva lectura de lo social y la sociedad. Agrega que los factores de precarización son, en la mayoría de los casos, extra territoriales, siendo una ilusión creer que la movilización de los recursos existentes en territorios pobres sea suficiente para procesos de integración y cohesión social. Finalmente destaca que esta perspectiva promueve la estigmatización de individuos o de categorías sociales, asociada a residir en un espacio considerado como un lugar de rechazo. En similar sentido entiende Castel (2009) que la valorización de lo local y la participación comunitaria en una escala territorial restringida, tiene una profunda relación con la crisis del empleo cásico. Y agrega las tentativas para, desde la proximidad, recrear un lazo social en los eriales abiertos de la degradación del empleo.

Agrega Hamzaoui (2005) que la intervención territorializada habilitaría también la regulación intersectorial y transversal de los proyectos desarrollados, lo que supone hacer intervenir juntos a representantes de diferentes sectores del Estado. Este modelo, designa la necesidad de producir una comprensión común de los problemas, de dar importancia a las interacciones separadas por la sectorialidad, partiendo de un objetivo común y pensando en categorías sociales ancladas en un mismo territorio de pertenencia.

Finalmente, otro eje de la discusión instalado refiere a la transformación del régimen de protección social. La realidad analizada, pone en cuestión el complejo seguridad social/asistencia y la distinción asociada entre aptos y no aptos para el trabajo. Se evidencian categorías de pobres, que son considerados aptos para el trabajo y en tanto tales no tienen derecho a la asistencia, pero al mismo tiempo, están fuera del trabajo estable y protegido, y por tanto de las protecciones de carácter contributivo (Boschetti, 1997).

Ayala (1994; 2000) señala que la reducción de la capacidad de cobertura de sistemas anclados en el principio contributivo asegurador, le fue trasladando a los programas asistenciales parte de las necesidades que antes eran atendidas por esos dispositivos. El autor y Euzéby (1989) consideran que es necesario buscar modelos alternativos a los sistemas contributivos. Para estos autores, así como para Susín Betrán (2011) las rentas mínimas pueden tener un importante papel en el proceso de 'hibridación' de estos sistemas, en tanto van cubriendo las grandes fracturas del trabajo y la protección social.

En que medida las rentas mínimas suponen una reconfiguración del sistema de protección social, también es problematizado por Boschetti (1997) quien señala que toman distancia de las medidas tradicionales de la asistencia en tanto se destinan a quienes están excluidos del mercado de trabajo, aún siendo capaces de trabajar. Pero actualizan la histórica distinción en la medida que se insiste en el esfuerzo, la responsabilidad y la necesidad de una contrapartida por parte del beneficiario.

El último aspecto señalado, no puede ser dissociado de la consideración de que la política asistencial genera protección a los dejados por fuera de las protecciones clásicas, pero lo hace en una forma inferior. Agrega Castel (2009) que estas medidas no superan la dualización que le fuera reprochada a la protección clásica entre seguridad social y asistencia. Junto a otras, ubica a las rentas mínimas dentro del conjunto de políticas de discriminación positivas y advierte que con frecuencia se transforman en discriminación negativa. Afirma que existe un estrecho margen entre las medidas específicas y su instalación en un estatuto de excepción, en sistemas de categorización que los configuran como ciudadanos de segunda.

Mallardi, Fernández y Musso (2015) consideran que estas estrategias constituyen parte del marco general para comprender los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) implementados en América Latina. A analizar estos programas, contextualizados en la forma en que se dieron estos procesos en el continente es a lo que se dedican los próximos dos capítulos.

## **CAPÍTULO IV – AMERICA LATINA: CRISIS, REFORMA Y LA EMERGENCIA DE LA POLITICA ASISTENCIAL**

Este capítulo analiza la realidad de América Latina a partir de los años 80, período en que se consolida el cambio del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones y en el que -en sintonía con lo analizado en el capítulo anterior-, también los débiles Estados sociales del continente pasan a ser profundamente cuestionados. Las perspectivas neoliberales tomarán particular fuerza lo que llevará a procesos de ajuste y reforma. Es también en este período que la política asistencial, que en los Estado de Bienestar representaban la excepcionalidad o la transitoriedad (Duschatzky y Redondo, 2000), comenzará a tener relevancia y se amplificará e institucionalizará en el cambio de siglo:

Las reformas liberales de los noventa y sus consecuencias sociales trajeron consigo un inédito protagonismo de la política asistencial, entendida como compensación de los ‘costos del ajuste’ y como ‘rostro humano’ de la reestructuración capitalista (Perelmiter, 2011: 137).

### **IV.I. CRISIS Y AJUSTE ESTRUCTURAL**

Existe acuerdo entre un amplio conjunto de autores (Brito Leal, 2006; Bustelo y Minujín, 1997; Domínguez Uga, 2004; Grassi et al, 1994; Filgueira, 1997; Merklen 2005; Piñeiro y Fernández, 2014; Ponce, 2008; Stallings y Peres, 2000; Barba, 2009 a; Vilas, 2000) que también en América Latina, los años ’70 marcan el fin del modelo de desarrollo que caracterizó al mundo capitalista avanzado luego de la Segunda Guerra Mundial y que con formatos particulares – ya analizados en el segundo capítulo-, incluyó al continente. Varios de ellos (Campana, 2015; Filgueira, 2015; Grassi et al, 1994; Merklen, 2005; Piñeiro y Fernández, 2014; Uribe Gómez, 2007) destacan dentro de los procesos que viabilizaron el cambio de modelo de desarrollo, a las dictaduras militares de los años 70, que permitieron imponer el ajuste a través de la represión<sup>22</sup>.

El nuevo modelo -y con él, la ampliación de la injerencia del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM)<sup>23</sup>- fueron posibles en el marco de la ‘crisis de la deuda’, la que hace referencia al proceso ocurrido en agosto de 1982, cuando el gobierno mexicano al quedarse sin reservas y sin posibilidad de pedir más préstamos, anuncia que no estaba en condiciones de asegurar el pago del servicio de la deuda externa (Antía, 2018; Filgueira, 1997; Domínguez Uga, 2004; Martínez y Soto, 2012). Esto generaba problemas a los países ricos: los bancos habían prestado tanta plata que la crisis de la deuda los amenazaba con una catástrofe. En esa coyuntura, el FMI y el BM se transformaron en los recaudadores de esa

---

<sup>22</sup> Campana (2015) destaca como ejemplos más cabales y violentos, los casos de Chile, y la conducción de la Escuela de Chicago y el autodenominado Proceso de Reorganización Nacional en Argentina.

<sup>23</sup> Señala Merklen (2005) que fue durante los años 50 que tuvieron lugar las primeras intervenciones de los organismos internacionales, en particular del Fondo Monetario Internacional (FMI). Estas se volvieron más importantes en los 70 y masivas a partir de la década siguiente.

deuda y las tasas de interés que se aplicaron al reembolso de los capitales prestados a los países de la periferia fueron tan elevadas que estos debían aumentar sistemáticamente su endeudamiento para poder pagar sus deudas (Toussaint, 2004).

Es este contexto el que amplía el espacio para los organismos multilaterales de crédito (Grassi, Hintze y Neufeld, 1994; Martínez y Soto, 2012; Merklen, 2005; Stallings y Peres, 2000; Toussaint, 2004; Uribe Gómez, 2007; Vilas, 2000). Señala Domínguez Uga (2004) que, para la renegociación, era indispensable generar confianza en esos organismos. Así, los gobiernos latinoamericanos fueron transfiriendo capacidad de decisión y las entidades internacionales pasaron a decir lo que debía hacerse y lo que no.

Varios autores (Andrenacci, 2002; Barba, 2007 b; Duarte, 2002: 149; Moreno – Brid, Pérez y Esteban y Ruiz, 2014; Stallings y Peres, 2000; Vilas, 2000) agregan que los gobiernos latinoamericanos no estuvieron ajenos y, al contrario, las políticas del Consenso de Washington fueron también aplicadas por su convencimiento.

Comienza la aplicación de una política económica totalmente contraria a la existente a mediados de siglo. El FMI, BM y también el BID, pasarán a jugar un papel central en la conformación de una ruta alternativa y hegemónica sobre la manera de abordar la cuestión social<sup>24</sup> (Antía, 2018; Barba, 2004; Domínguez Uga, 2004; Draibe, 1993; Grassi, Hintze y Neufeld, 1994; Merklen, 2005; Toussaint, 2004; Uribe Gómez, 2007; Vilas, 2013). De acuerdo a Mallardi, Fernández y Musso (2015) y como será visualizado a lo largo de este capítulo y el siguiente, la intervención de estos organismos, no se reduce a la orientación de sus préstamos (privilegiando determinados sectores económicos y sociales) sino que se extiende también a la asistencia técnica. A esto agrega Filgueira (1997) la participación con capitales en proyectos conjuntos con los gobiernos nacionales, que serán supeditados no solo a metas macroeconómicas, sino a la reforma de diversas áreas de prestación social.

La crisis es entendida como provocada por distorsiones en la asignación de recursos causada por políticas proteccionistas y la intervención estatal (Moreno – Brid, Pérez y Esteban y Ruiz, 2014). La redistribución de bienes y servicios (en parte debido a demandas de los sindicatos) llevaba al agotamiento de las rentas públicas, quitaba estímulos al trabajo y asilaba a la región de la competencia internacional. También se consideró ineficiente al sector público y generador de inflación, dado los déficits fiscales resultantes de la baja carga tributaria combinada con un excesivo gasto público. Las reformas se orientaron a poner fin a la injerencia del Estado en la economía (que tendrá un papel subsidiario respecto del mercado), desactivar los sistemas de protección social, desarticular la intervención de los sindicatos en la arquitectura del Estado y ampliar el espacio del sector privado. El Estado se contrajo de su rol regulatorio y empresarial y también social, como se verá en el próximo punto (Brito Leal, 2006; Bustelo, 1991: 221, Caruso, 2003: 8; Draibe, 199; Filgueira, 2013;

---

<sup>24</sup> Distintos autores señalan las diferencias entre las agencias multilaterales de crédito, lo que no es objeto de esta tesis (ver, Barba, 2004; Toussaint, 2004). Aquí solamente serán presentados los trazos comunes a esa mirada.

Girón, 2008: 54; Grassi, Hintze y Neufeld, 1994; Martínez y Soto, 2012; Merklen, 2005; Uribe Gómez, 2007).

El nuevo modelo tiene su mejor expresión en el denominado Consenso de Washington, que salió a la luz por primera vez en 1990, en el artículo publicado por Williamson denominado “Lo que Washington quiere decir cuando se refiere a las reformas de políticas económicas”. Condensa las orientaciones de los procesos de estabilización y ajuste estructural que venían desarrollándose ya en la década anterior, en tanto conformaron el listado de condiciones que los organismos internacionales exigían para acceder a los préstamos y rescates financieros (Duarte, 2002; Martínez y Soto, 2012; Moreno – Brid, Pérez y Esteban y Ruiz, 2004).

América Latina y en particular su realidad económica y social, es explicada en base a la corrupción, la que parece ser el único aspecto a indicar, con una extensión absolutamente generalizada y entendida como una de las causas principales de lo que llaman mediocres resultados en el crecimiento y la distribución de la renta (Williamson, 1999 a).

Los diez instrumentos que se consideran razonables para el desarrollo son: i) Disciplina presupuestaria, entendiendo que los grandes y persistentes déficit fiscales provocan trastornos macroeconómicos (inflación, déficit en la balanza de pagos y evasión de capitales); ii) Reducción del déficit presupuestario, lo que supone el recorte de los gastos; iii) Reforma fiscal, orientada por el principio de que la base imponible íntegra debería ser amplia y los tipos impositivos marginales moderados; iv) Tipos de interés, que se entiende deberían ser positivos, pero moderados, de manera de estimular la inversión productiva y evitar la explosión de la deuda pública; v) Tipo de cambio, considerado el elemento esencial de una política económica orientada al exterior. En esta perspectiva, la restricción de la balanza de pagos se supera básicamente por el crecimiento de las exportaciones más que por la sustitución de las importaciones. El tipo de cambio es también entendido como elemento fundamental para promover la inversión privada, aspecto central en el modelo; vi) Liberalización de las importaciones, considerando que la protección de las industrias nacionales frente a las extranjeras crea distorsiones que penalizan las exportaciones y empobrecen la economía nacional; vii) Inversión extranjera directa, entendiendo que su liberalización constituye un complemento de la política orientada al exterior; viii) Privatizaciones, como forma de aliviar el presupuesto del gobierno, en tanto tendrían ingresos por la venta de las empresas y reducirían sus gastos en tanto la inversión ya no sería por ellos financiada. A esto se suma, como principal fundamento, la idea de que la industria privada es gestionada de forma más eficiente que las empresas estatales; ix) Desregulación, como otra forma de fomentar la competencia y x) Derechos de propiedad, considerados necesarios para el funcionamiento del sistema capitalista (Williamson, 1999 a).

Se observa también otro asunto particularmente relevante para este trabajo. Señala Williamson (1999 a) que la educación y la salud constituyen gastos adecuados del gobierno en tanto tienen un carácter de inversión (en capital humano) y de consumo y tienden a ayudar a los menos favorecidos. Aclara el autor que esa preocupación no siempre estuvo presente, se vio ensombrecida durante los primeros años de la administración Reagan, pero que recupera relevancia a finales de los '80. En ese momento, tanto el FMI como el BM declaran

su preocupación por el impacto de sus programas sobre los pobres y el segundo organismo reafirma el objetivo de acabar con la pobreza.

Se indica que las diez medidas constituían aquellos asuntos sobre los que consideraba existía acuerdo en Washington, quedando excluida la igualdad, en tanto entendía que esa, era una ciudad muy desdeñosa de estas preocupaciones. Agrega que se trata de recomendaciones sobre las que no existe margen para dudar y menos aún, discrepar y que las distancias que pudieran existir, se derivan de que el mundo tiene excéntricos (Williamson, 1999 b).

De acuerdo a Stallings y Peres (2000) el cambio promovido por el Consenso, es el más importante de las políticas económicas desde la Segunda Guerra Mundial y para Barba (2009 a) supone además la simplificación del análisis, con criterios técnicos que sustituyen la riqueza teórica que acompañó el debate sobre el desarrollo, hasta los años 70.

#### **IV.I.1. El ajuste estructural**

La adopción más general y difundida de las reformas estructurales da inicio alrededor de 1985 y se acelera en la siguiente década. Distintos autores (Arriagada, 1996; Bresser y Cunill, 1998; Bustelo, 1991; Calcagno, 2001; Merklen, 2005; Székely, 2015; Toussaint, 2004; Uribe Gómez, 2007) señalan la existencia de dos fases en el proceso de ajuste estructural. Una primera de estabilización macroeconómica y de corto plazo en tanto rápidamente se recuperarían el flujo de financiamiento, los precios de los productos de exportación y disminuirían las tasas de interés internacionales. En este sentido, el esfuerzo requerido por el ajuste, sería solamente transitorio y la propuesta es de Estado mínimo. En la otra fase, sobre todo a partir de los '90, ya no se hablará tanto de liberalización y sí de reformas estructurales consideradas como fundamentales para poner en marcha otra modalidad de desarrollo, lo que también incluye al Estado<sup>25</sup>. De acuerdo a Stallings y Peres (2000) el elemento común a todas estas medidas fue una mayor dependencia de los mecanismos de mercado.

La estabilización económica a corto plazo implicó en primer lugar, la devaluación y la unificación de la tasa de cambio. Los salarios son comprimidos como consecuencia de un aumento de precios del mercado interno y de la desindexación de los salarios impuesta. Un segundo aspecto refiere a la austeridad presupuestaria, fijando un objetivo para el déficit presupuestario, buscando rescatar ingresos del Estado para el pago del servicio de la deuda. Para esto se utilizan varios instrumentos, tales como el ajuste de las remuneraciones por debajo de la inflación, suspensión de la inversión pública, reducción del gasto social, control de transferencias a municipios y provincias, despidos, retiros o jubilaciones forzosas de

---

<sup>25</sup> La existencia de realidades comunes de América Latina y de las 'respuestas' planteadas por los organismos multilaterales de crédito condensadas en el Consenso de Washington, no debe llevar a considerar que los procesos de ajuste y reforma fueron iguales en América Latina. No es propósito de este trabajo dar cuenta de esas diferencias, pero sí dejar indicado que las mismas existieron y han sido señaladas por diversos autores, ver: Barba, 2009 a; Filgueira, 1997; Martínez y Sánchez-Ancochea, 2016; Pousadela, 2010; Raczynski, 1999; Stallings y Peres, 2000; Tironi y Lagos, 1991; Uribe Gómez, 2007.

empleados públicos, etc. Por el lado de los ingresos, se apela al uso de impuestos indirectos particularmente aquellos que gravan el consumo generalizado que son fáciles de recolectar y también al incremento de las tarifas de las empresas públicas. La tercera medida es la liberalización de precios, lo que implica la eliminación de los subsidios y/o de los controles sobre estos, junto con la liberalización de las importaciones. Se suman también la desindexación de los salarios y la liberalización del mercado de trabajo. Entre otros aspectos, esto implica eliminar las cláusulas de ajuste salarial según el costo de vida, así como poner fin a la definición legal de los salarios mínimos. Con estas medidas, se restauraría rápidamente la inversión y retornarían capitales externos. Por tanto, el ajuste sería de corta duración e indirectamente proporcional a su drasticidad (Bustelo, 1991; Toussaint, 2004). Agregan los autores que el escenario internacional no se comportó según las hipótesis ni las medidas fueron eficaces. Como resultado, la inversión no se recuperó, las economías no crecieron y tampoco se consiguió la estabilidad de precios.

La segunda etapa del ajuste, supuso reformas estructurales. De acuerdo a Bustelo (1991) para este enfoque, conseguir la estabilidad para restaurar el crecimiento, requería de cambios institucionales en la relación entre lo público y lo privado. Esto da lugar al desmonte explícito del sector público, a través de la producción 'del estado de malestar'.

Entiende Barba (2009 b) que el nuevo ideario considera que la vulnerabilidad externa de las economías latinoamericanas no se derivaba de su posición subordinada y sí del proteccionismo considerado excesivo, creador de un sector productivo no competitivo y rentista, incapaz de generar reservas suficientes y sostenibles. La liberalización del comercio, destaca como primera medida. Las economías nacionales se volverían más competitivas y aumentarían las exportaciones, en especial aquellas de uso intensivo de mano de obra, lo que crearía más empleos, ayudando a reducir la pobreza. Así, una de las reformas supuso afectar la antigua estructura proteccionista (Martínez y Soto, 2012; Stallings y Peres, 2000; Toussaint, 2004).

La privatización es una medida clave. Las empresas públicas que dan beneficios, son tomadas por el capital extranjero o por consorcios, sin hacer prácticamente ninguna inversión real. Por su parte, la privatización de la tierra consiste en emitir títulos al mismo tiempo que se encarece el acceso a la propiedad de la tierra. Esto provoca su concentración en pocas manos, mientras que los pequeños productores tienden a renunciar a la tierra o a hipotecarla, transformándose en trabajadores agrícolas o emigrando a las ciudades. En relación a los servicios sociales -y como será profundizado en el próximo apartado- varios países estimularon el establecimiento de sistemas privados de escuelas, de servicios de salud y de pensiones para quienes pudieran pagarlos, dejando el resto de la población en el sistema público. En otros casos se plantea el pago por los servicios. Aquí se destacan las reformas en los sistemas de pensiones, promoviendo el ahorro mediante capitalización y favoreciendo el desarrollo de los fondos de inversión privados (Stallings y Peres, 2000; Toussaint, 2004).

Otra medida relevante refiere al mercado de trabajo. Entiende Toussaint (2004) que, de acuerdo al FMI y el BM, las rigideces institucionales limitan la movilidad de la mano de obra, lo que genera desocupación. Por tanto, deben flexibilizarse las reglamentaciones del

mercado de trabajo. Agregan Bustelo (1991) y Stallings y Peres (2000) que esto también permitiría disminuir los costos fijos de las empresas de forma de posibilitar una mayor generación de empleo. Esto se expresa en el aumento de facilidades para despidos y contratación de obreros sin relación de estabilidad; movilidad entre puestos y labores, turnos y fijación de ritmos de trabajo; y una drástica reducción de prestaciones económicas y costos laborales. La desregulación es también llevada al salario mínimo, orientándose a suprimirlo en tanto se entiende que es muy elevado en relación a los ingresos del país y a los demás salarios. Todo esto supone dar mayor discrecionalidad a las empresas y reducir la intervención sindical.

Finalmente, otras reformas fueron en el sistema impositivo, e implicaron la rebaja de los impuestos a las importaciones y la disminución o eliminación en las exportaciones. Además, se rebajaron las tasas máximas aplicadas a las personas y las empresas y para compensar la pérdida de ingresos, se instituyó o incrementó el Impuesto al Valor Agregado (IVA), que se convirtió en la principal fuente tributaria en muchos países (Stallings y Peres, 2000). Agrega Toussaint (2004) el empadronamiento de los pequeños productores, de los trabajadores/vendedores informales, para aumentar los impuestos.

La realidad fue diferente a la que suponían los defensores del nuevo modelo de desarrollo, existiendo acuerdo de que la década de los '80 (y aunque con menor intensidad, también la de los '90) significó un retroceso social dramático en América Latina, como será visualizado más adelante (Andrenacci, 2002; Barba, 2009 b; Bustelo, 1991; Draibe, 1993; Laurell, 1999; Vilas, 1997). Señalan Calcagno (2001) y Stahl (1994) que los promotores del ajuste asumían que el mismo generaría costos sociales, pero estos serían transitorios y breves y de acuerdo a Lautier (2001) y Filgueira (2015) el BM y el FMI, nunca admitieron que el ajuste económico era intrínsecamente productor de pobreza. En cambio, eran acusados los gobiernos y se entendía que, debido a la falta de coraje político, no habían completado los planes de ajuste o las dificultades eran resultado de viejas políticas erróneas.

Lo señalado hizo que finalmente -y como será luego profundizado- las reformas estructurales incluyeran después medidas de atención a la pobreza.

#### **IV.II. EL NUEVO MODELO DE POLITICAS SOCIALES: PRIMERA TANDA DE INNOVACIONES**

Aunque no formaban parte de las prescripciones explícitas del Consenso de Washington, a las transformaciones de la economía debían sumarse modificaciones radicales en el Estado social. El argumento era que su mal funcionamiento, no se debía a un problema de implementación y/o diseño, sino a su esencia (Filgueira, 1997; 2013).

Específicamente en lo que hace a las políticas sociales, estas ocuparon un lugar marginal entre los promotores de la reforma. En su segunda etapa, se dirigirán a la pobreza, serán consideradas compensatorias y orientadas a resarcir a determinados grupos sociales por los



costos sociales de la crisis (Székely, 2015). Esto supone un aspecto relevante para el objeto de esta tesis y es que es el contexto social de crisis, el que legitima la acción del Estado.

Al ingresar en agenda las políticas sociales, estas son objeto de modificaciones tanto en su orientación como en las formas de gestión, lo cual permite hablar de un nuevo modelo, que es preciso comprender para visualizar la orientación general que adoptará la política social y en ese marco, la asistencial. Pero, además, dado que muchas de las innovaciones que este nuevo modelo supone, se desarrollan particularmente en el campo de la política asistencial.

De acuerdo a Draibe (1993) las proposiciones en las políticas sociales se componen de argumentos de ataque al Estado de Bienestar. Grassi, Hintze y Neufeld (1994) sintetizan la mirada de este nuevo modelo. Considera que los servicios colectivos universales y gratuitos promueven una demanda ilimitada, que produce su sobre dimensionamiento. Esto, por su parte, requiere de infraestructuras costosas que aumentan el gasto social, ubicado como una de las principales causas de la crisis fiscal del Estado. A su vez, la asignación pública de bienes y servicios genera instituciones que se burocratizan y son arena de intereses particulares y finalmente beneficia a los que más tienen y no la necesitan.

Vilas (1997; 2013) indica que más allá de esa orientación general, los gobiernos neoliberales desarrollan políticas económicas y sociales que se desvían en alguna medida de los cánones, en tanto precisan ganar elecciones. Agrega que los programas de emergencia fueron encarados como parte de una estrategia de contención político – institucional y de fortalecimiento de la legitimidad de gobiernos. Esta perspectiva es compartida por Laurell (1999) quien agrega que entonces no se produce un desmantelamiento, lo que no supone que no se hayan dado cambios en las políticas sociales. A estos argumentos, hay que sumar que el Consenso entiende que es el conocimiento el principal factor productivo y, por tanto, no ampliar el capital humano es una falta ética y, un error económico en tanto se priva a la sociedad de recursos calificados y flexibles para adaptarse al progreso (Franco, 1996).

En ese proceso de transformación se observan dos momentos: el de los años '90 y el de inicios del siglo XXI. Franco (1996), Raczynski (1999) y Sotolli (2002) sintetizan los elementos centrales del modelo de políticas sociales originado en la fase de sustitución de importaciones y el surgido en los años 90, teniendo una mirada favorable a las reformas.

Interesa destacar dos aspectos relevantes planteados por Fleury (1999) en relación a Franco (pero extensibles a las otras dos autoras). Las tendencias reformadoras, son prestadas como paradigmáticas, modernas, fruto de un consenso general y, además, inevitables. Asimismo, las reformas no son impulsadas por el debate en relación al modelo macro político y el padrón de protección social deseado. El énfasis en los aspectos administrativos y gerenciales de los servicios sociales permite limitar el debate a la dimensión técnica, desconociendo la política. Agrega Sojo (2007) que opera un reduccionismo que supone una perspectiva sobre la política social que, por su simpleza, era atractiva al ajuste estructural.

Para la presentación del nuevo modelo de políticas sociales, se toman fundamentalmente las formulaciones de los autores indicados y se organizan en once aspectos que son separados con fines analíticos, aunque se encuentran profundamente vinculados unos con otros.

Además, se profundizan y debaten algunas de las modificaciones (focalización, descentralización, participación de la sociedad civil en la cogestión y participación de los receptores de los programas sociales) que adquieren particular relevancia en la política asistencial, en términos de los programas sociales y/o de la institucionalidad que la enmarca.

La **dimensión política**, se configura como el aspecto central, en tanto expresa la mirada sobre la provisión de protección y bienestar social. La antigua matriz estadocéntrica, a la vez coexiste y se diluye en una mercadocéntrica. Así, las orientaciones que atribuían al Estado el rol principal de la política social y garante del principio de justicia social redistributiva, igualitaria y universal y de responsabilidad colectiva, resultaron fuertemente cuestionadas.

En esta perspectiva las políticas del Estado debían ser marginales y distributivamente neutras y las políticas económicas de libre mercado producirían un crecimiento económico que, mediante el efecto derrame o goteo, eliminaría la pobreza y produciría igualdad. Distorsionar el mercado por la vía redistributiva, impositiva o regulatoria conllevaría un deterioro en la competitividad externa, en el ingreso de capitales, en el ritmo de actividad económica y por tanto en el bienestar agregado y de los sectores populares. Superada la crisis, las reformas impactarían favorablemente sobre la pobreza (Bustelo y Minujín, 1997; Caruso, 2003; Filgueira, 1997; Stahl, 199; Uribe Gómez, 2007; Vilas, 1997; 2013).

Una primera expresión de lo señalado, se da en los **objetivos y prioridades de la política social**. Estos, dentro del modelo ISI, se orientaron a la integración social y económica de amplias capas de la población a través de programas universalistas (Sottoli, 2002). El nuevo modelo y de acuerdo a Barba (2004; 2009 a) supone un paradigma de bienestar deslocalizado y residual. Esta segunda característica se deriva, no solo del papel atribuido al mercado, sino también de la reducción de 'lo social'. Son los individuos pobres y los vulnerables, los referentes básicos de la política social.

El centro pasará a ser la lucha contra la pobreza, reforzando una red de seguridad mínima por detrás y debajo del mercado de trabajo, debilitando la protección pública a través del empleo formal y las instituciones universalistas y núcleos 'duros' de la política social (seguridad social, educación y salud) y con carácter compensatorio. La igualdad no debía ser un objetivo de las políticas sociales, ni debían incursionar en la estructura social en su conjunto (Brito Leal, 2006; Caruso, 2003; González de la Rocha, 2005; Lautier, 2001: 97; Soldano y Andrenacci, 2005; Sottoli, 2002; Uribe Gómez, 2011). Piñeiro y Fernández (2014) consideran que no se busca resolver la pobreza, solo su contención socio política.

Barrientos (2012) y fundamentalmente Merklen (2005) indican que los datos -tal como serán presentados- justificaron la relevancia de la pobreza. Pero agrega que el consenso alrededor de la misma, no se deriva de una observación objetiva, en tanto otros aspectos de la realidad -en particular los que hacen al mundo del trabajo- también fueron impactados sin que esto se convirtiera en asunto de la agenda social y política.

Este deslizamiento se suma a que la pobreza, además de ser pensada como transitoria respecto de las transformaciones estructurales -y en sintonía con lo ya analizado-, fue enfocada como un problema imputable fundamentalmente a deficiencias de carácter

individual. Por tanto, la política social debía centrarse en los pobres y no en los procesos de empobrecimiento y en los factores causales de la misma. Debía restringirse a fortalecer la capacidad de los pobres para luchar contra la pobreza, lo que supone garantizarles recursos mínimos para que cada uno aproveche las oportunidades del mercado (Andrenacci, 2009; Barba, 2009: 55; Brito Leal, 2006; Lera, 2015; Merklen, 2005; Vilas, 2013).

Las preocupaciones se orientarán a la definición de nuevas técnicas de medición de la pobreza, las especificaciones de diferentes grupos del tejido social (mujeres, niños y adolescentes, etc.) y las nuevas generaciones con la intención de interrumpir su reproducción intergeneracional (Barba, 2009: 55; Brito Leal, 2006: 68).

En cuanto a la **relación entre la política social y la política económica**, entienden Filgueira (1993), Merklen (2005) y Sottoli (2002) que, en la mitad del siglo XX, la política social transcurría paralelamente a las decisiones económicas. En los años '90, son los equilibrios macroeconómicos y el crecimiento lo que determinan las decisiones de la política social. Esto supone priorizar la disciplina fiscal sobre la demanda social y que el gasto social no distorsione el costo del capital. Y como fuera mencionado, los problemas sociales, (simplificados y reducidos al empobrecimiento), se resolverían por la recuperación económica y la intervención gubernamental frente a efectos perversos del ajuste y las reformas.

El cambio en los objetivos, se expresa en la **cobertura y los destinatarios de la política social**. La pobreza como objetivo y los pobres como población destinataria privilegiada, llevan a la creciente presencia de programas focalizados. Señala Andrenacci (2009) que la focalización como instrumento, siempre está presente en la política social. La novedad reside en que se convierte en la orientación general y lo contrario era percibido como ineficiente e inequitativo. Distintos autores (Caruso, 2003; Martínez y Sánchez-Ancochea, 2016; Stahl, 1994; Vilas, 1997) destacan que esta modificación se hace eco de las críticas centradas en que los sistemas de protección tuvieron bajo grado de universalización. Al respecto, indica Franco (1996) que los principales beneficiarios de los servicios públicos fueron los sectores más instruidos, informados y organizados (los trabajadores formales urbanos y clases medias) y quienes teniendo las mayores necesidades -los pobres del campo y el sector informal-, tuvieron dificultades para acceder a esos servicios.

Las respuestas a ese problema, no se dan vía modificaciones en la gestión del Estado de forma de garantizar la universalidad, sino restringiendo su competencia. Entiende Franco (1996) que se plantea otra forma de universalización, ya no centrada en la oferta, sino en la satisfacción de las necesidades de las personas. Supone que, para superar las diferencias, debe tratarse desigualmente a quienes son socioeconómicamente desiguales. En sintonía, para Razcynski (1999) centrar el gasto social sólo en los pobres debería ahorrar recursos que, de otra manera, serían capturados por los sectores capaces de pagar y así permitiría que se asignaran más recursos a los pobres. A esto, suma el autor la consideración que las políticas universalistas son de alto costo y abaratarlas solo es posible disminuyendo la calidad y, por tanto, deteriorando el impacto o recortando la universalidad por criterios no transparentes.

Otro aspecto contra la universalidad del modelo ISI, se centra en un elemento que pasará a ser parte de los discursos en relación a la pobreza y es el de la heterogeneidad. De acuerdo a la CEPAL (1997) con la focalización se busca superar una oferta igual para toda la población, que no considera adecuadamente las diferencias existentes y que lleva, para Franco (1996) a mantener las diferencias originarias. Agrega Raczynski (1995) que la pobreza pasa a estar marcada por una diversidad de situaciones que obligan a pensar en políticas más diferenciadas y por tanto menos homogéneas que en el pasado. Entienden Duschatzky y Redondo (2000) la retórica de la diversidad permite afirmar el carácter democratizador de las líneas focalizadas, instalando la idea que a la heterogeneidad solo sería posible dar respuesta desde medidas diferenciadas y específicas.

Finalmente, se destacan argumentos a favor de la eficiencia en el uso de los recursos (Franco, 1996; Raczynski, 1995) los que serán desarrollados más adelante.

La focalización ha recibido críticas y/o advertencias. Como indican diversos autores (Draibe, 1993; Duschatzky y Redondo, 2000; Fleury, 1999; Laurell, 1999) nadie puede oponerse a que se orienten recursos a los que menos o nada tienen y es preciso reconocer que en muchos casos supone el acceso a recursos a sectores que no los tenían. Pero la focalización en este contexto, es cuestionada en tanto no se coloca en el camino de la ampliación de los derechos sociales y por tanto la ciudadanía, sino en su negación.

Vinculado a lo anterior, se señala que esta orientación excluye a grupos contiguos, que también requieren de la intervención del Estado (Stahl, 1994). Otras críticas se centran en que la focalización conserva la concepción clasificatoria para identificar a la población objetivo, actualizando las Leyes de Pobres (Filgueira, 2001; Lautier, 2001). Por su parte, para Duschatzky y Redondo (2000) la discriminación positiva termina instituyendo categorizaciones que favorecen la ruptura del imaginario común propio de la ciudadanía.

La individualización de la pobreza, es otra de las críticas que se le realizan a la focalización. De acuerdo a Duschatzky y Redondo (2000) el punto central es aquello puesto en la mira: la ruptura de los procesos institucionales para la inclusión de vastos sectores o la 'incapacidad' de grupos sociales para apropiarse de determinados bienes sociales. Agregan que parece instalarse la impresión que la política no es capaz de producir decisiones que impacten estructuralmente sobre la vida de la gente y puede sólo actuar sobre la emergencia.

El modelo emergente en los '90, también supone **nuevos actores** en las políticas sociales, postulando que la capacidad de innovación y de resolución de problemas se encuentra dispersa en toda la sociedad. El Estado será parcialmente responsable del financiamiento, en especial de los programas orientados a la población de menores recursos, ejercerá actividades de promoción y también ejecutará programas, en reemplazo de otros actores sociales (filantrópico o voluntario, comercial e informal) llamados en primer lugar a cumplir esas tareas (Sottoli, 2002; Franco, 1996; 2006).

En sintonía con lo planteado en el capítulo anterior, indica Sottoli (2002) que detrás de esta perspectiva, coexisten dos posiciones. La antiestatista que plantea estas modificaciones solamente como formas de retiro del Estado de las tareas sociales. La otra postura, sin

descargar al Estado de su responsabilidad social, reclama más espacio para la sociedad en la toma de decisiones y enfatiza la autoorganización, la autonomía, y la participación política como dimensiones importantes de la acción social.

El cambio de actores supone modificaciones en la definición y diseño de la política social y en sus procesos de implementación. En relación al primer aspecto y como fuera indicado, el nuevo modelo situó a las agencias financieras internacionales como actores claves en este proceso, dejando de ser el Estado nación la única escala que demarca las opciones para el bienestar (Barba, 2004; 2009 a). La ayuda externa estará sujeta al seguimiento de distintas propuestas y a este mecanismo de condicionamiento, Cardarelli y Rosenfeld (2000) agregan el del ‘contagio’, que implica la difusión de las experiencias consideradas exitosas, vía las consultorías internacionales y el trabajo con los funcionarios de varios campos de intervención del Estado, incluyendo el de las políticas sociales (Merklen, 2005).

Franco (1996) hace referencia al sector comercial, mediante la terciarización y la privatización. Esta última supone abrir las actividades rentables a los actores privados en la política pública, entendiendo que permitiría aliviar la carga fiscal, incrementar la eficacia y eficiencia de la oferta de servicios y evitar las irracionalidades a las que llevaría la gratuidad. Además, se alcanzaría mayor equidad dado que el ahorro de recursos de los programas universales, puede ser destinado para subsidiar a los pobres. Como se indicara, la privatización de jubilaciones y pensiones es donde mayor foco se pone en este sentido (Caruso, 2003; Laurell, 1999; Merklen, 2005; Stahl, 1994; Vilas, 1997).

De acuerdo a Laurell (1999) y Vilas (1997) la privatización supone el abandono de la idea de servicios públicos, remercantilizando el bienestar social. Además, repercute en la calidad y extensión de los servicios en tanto también depende de la capacidad de regulación y fiscalización del Estado. Agrega el autor que se trata de una función a la que este renuncia, en tanto en nombre de la reforma, desmantela los mecanismos que la harían posible. A esto suma Bustelo (1991) la caída generalizada de la calidad de los servicios, a partir de la falta de insumos y el descenso de las remuneraciones del personal, vía reducción presupuestal.

La incorporación de la sociedad civil es también una modificación particularmente promovida por los organismos multilaterales (Arcidiácono, 2012; Cardarelli y Rosenfeld, 2000; Rabotnikof, 1999). Adquieren un nuevo status público, en tanto son reconocidas por encargarse de la provisión de bienes sociales, especialmente los dirigidos a poblaciones pobres y excluidas. Esto se traduce en traspasos parciales o totales de servicios sociales a estas y en estrategias de colaboración público – privadas. De acuerdo a sus promotores, permitiría el resurgimiento de una sociedad civil naturalmente solidaria e inhibida de expresarse dada la presencia distorsionante del Estado (Midaglia, 2000; 2001).

También la convocatoria a la sociedad civil, emerge en la confluencia de dos críticas al Estado. La de izquierda puso en el debate la idea de su democratización ‘desde abajo’. La sociedad civil era vista como un espacio de experimentación para el desarrollo de nuevas formas de vida, de solidaridad y de cooperación (Rabotnikof, 1999). Agrega la autora que también hay una mirada conservadora, donde la sociedad civil aparece como la trinchera

frente al Estado y la política, tendencialmente identificada con el mercado, despolitizada e integrada culturalmente. Se enfatiza una re tradicionalización de la vida cívica y la importancia del voluntariado. Puede haber una sociedad civil justa, integrada y vital sin necesidad de que los principios igualitarios universalistas sean garantizados por el Estado.

Son varias las virtudes que se señala tendría este sector. De acuerdo a Bresser y Cunill Grau (2008) aumentaría la calidad de las prestaciones, a partir de una serie de atributos que caracterizarían a las asociaciones sin fines de lucro, tales como la solidaridad, el compromiso, la cooperación voluntaria, el sentido del deber, la responsabilidad por el otro, la confianza y la dedicación. Agregan la flexibilidad y la desburocratización de la gestión social, junto a tener experiencia y la posibilidad de llegar a públicos difíciles de alcanzar, en particular las comunidades pobres. Al estar más cerca de los receptores y su contexto, harían más eficiente la política, ajustando las prestaciones a las características y necesidades de destinatarios. Desarrollarían intervenciones innovadoras y tendrían velocidad de respuesta. Asimismo, promoverían la autosuficiencia y el *empowerment*, la participación y el desarrollo de los grupos de base y darían voz a los 'sin voz' (Arcidiácono, 2012; Cardarelli y Rosenfeld, 2000; Midaglia, 2000; Rabotnikof, 1999).

La mejora en las prestaciones también se derivaría de la competencia, dada la posibilidad de comparar las prestaciones que brindan las distintas organizaciones y el Estado (Arcidiácono, 2012). La autora agrega que se plantea también que se favorecería la transparencia y el *accountability*, evitaría la corrupción, la discrecionalidad y la toma de decisiones sobre la base del cálculo electoral. Finalmente, indican Bresser y Cunill Grau (2008) que la participación de la sociedad civil supondría el involucramiento en los asuntos públicos y de esta forma el control sobre la administración pública y el Estado, lo que lo vuelve más democrático.

La incorporación de la sociedad civil también ha sido cuestionada y/o se han señalado aspectos que llevan a problematizar la idea de exclusivas virtudes. Esto se realiza sobre asuntos del mundo de la sociedad civil y otros que refieren al Estado. En relación a los primeros, señalan Arcidiácono (2012) y Midaglia (2000; 2001) que asumir funciones sociales mayores, supone pasar de una operativa relativamente independiente a otra que implica rendiciones de cuentas y negociaciones con contrapartes estatales. Esto puede poner en peligro la creatividad de sus acciones, centralización e inflexibilidad frente al cambio de demandas. Otro riesgo se deriva de la posibilidad de pérdida de autonomía, lo que refiere a la permeabilidad ante los intereses de los grupos más organizados (Midaglia, 2000), o intereses particulares, no existiendo razón para pensar que eso no pueda ocurrir con estas organizaciones (Arcidiácono, 2012). La última autora suma la dependencia a recursos públicos que las deja vulnerables en la construcción de agendas. También señala que muchas veces estas organizaciones no cuentan con las capacidades para llevar adelante la tarea, corriéndose el riesgo de transferirles responsabilidades, sin aumentar su capacidad de gestión. Todo esto cuestiona la idea de estas instituciones como alternativas y de la sociedad civil como un espacio *per se* virtuoso, frente a un ámbito estatal ineficiente y corrupto.

En relación al Estado, señala Midaglia (2001) su relevancia para asegurar la equidad distributiva de los recursos y valorar los impactos de las transferencias realizadas. En este sentido las funciones de regulación se transforman en un eje político central, evitando generar un espacio para la ‘captura’ de la órbita pública por las organizaciones sin fines de lucro y esto no se reduce a mecanismos administrativos, sino a su autoridad y credibilidad. Entiende Bustelo (1991) que en tanto la convocatoria a la sociedad civil -y de igual manera que con las privatizaciones- se realiza en el marco de un firme cuestionamiento al Estado, surgen firmes dudas sobre la posibilidad de ejercer esas tareas de regulación

En lo que hace a la **institucionalidad de la política social**, los autores ubican dos aspectos fundamentales: el Estado como gerente social y la descentralización.

En relación al primer aspecto, señala Sottoli (2002) que en el ámbito social, se indicaba la necesidad de orientar la acción del Estado por los criterios de *good governance*, de forma de evitar la corrupción y el prebendarismo. Como alternativa, el criterio de la eficiencia debía orientar la acción, con cambios en el diseño, organización y gestión de los servicios sociales. La incorporación de mecanismos de evaluación y monitoreo, así como la participación de la ciudadanía como mecanismo de contralor de las acciones, contribuirían además a la transparencia en la gestión. Agrega que esta argumentación pone énfasis en la necesidad de despolitizar la acción social estatal y apelar a la neutralidad de las asignaciones de mercado.

Asociado a estos aspectos se encuentra la creciente preocupación por la gestión de políticas sociales. Señala la CEPAL (1997) que para aumentar la eficiencia del gasto social es indispensable que los programas partan de un diagnóstico de la situación, que tengan una formulación clara de los objetivos, metas y tiempos, de los grupos objetivo y del camino para llegar a ellos y que elaboren un sistema riguroso de seguimiento y evaluación, con indicadores de los resultados esperados en las diversas etapas del programa.

Bustelo (2008) cuestiona a la gerencia de la política social, entendida como la aplicación imparcial de reglas y de procedimientos para el buen gobierno que, para el autor, implican la negación de la política. Lo racional, lo eficiente y práctico, es estar alejado de esta y así la política social se convierte en su gestión y se transforma en una política social, sin política. Por su parte, para Cardarelli y Rosenfeld (2000) la programación social genera la ilusión de una eficacia inmediata sobre la realidad e implica una reducción de las complejidades. Agregan que los procesos de evaluación, suelen caracterizarse por la ausencia de debates sobre el sentido de la práctica en términos de inserción social y construcción de ciudadanía.

La otra dimensión de la institucionalidad refiere a la **descentralización**, que también en el continente generó acuerdo entre sectores con distinta orientación ideológica. Desde el lado conservador, ha sido asociada a la eficiencia, modernización gerencial de la gestión pública y mercado y desde la izquierda a la democracia y participación (Filgueira, 2001; Melo, 1997; Stahl, 1994). Para el BM y el BID es un instrumento fundamental, especialmente para mitigar lo que se entiende como arbitrariedades del Estado centralista (Sottoli, 2002).

Indica Franco (1996) que el centralismo lleva a que se tomen decisiones sin información sobre las peculiaridades de cada zona y se opta por soluciones homogéneas ante realidades

heterogéneas, lo que conduce a asignar los recursos de manera ineficiente y a no solucionar los problemas. Además, lleva a que las decisiones se tomen alejadas de las preocupaciones de los afectados y por una burocracia indiferente. En cambio, las instancias subnacionales garantizarían que las cantidades ofrecidas se adecuen a las necesidades y prioridades de la demanda, facilitarían el cálculo de los costos y los beneficios de las acciones a desarrollar y daría la posibilidad de experimentar métodos alternativos para proveer el mismo servicio. Finalmente, permitiría la presentación de identidades territoriales, facilitarían la participación social y nuevas posibilidades de relación entre Estado y sociedad inhibidas por el centralismo, permitiendo la emergencia de nuevos actores y formas de organización social (Franco, 1996; Filgueira, 2001; Fleury, 1999; Melo, 1997; Raczynski, 1999; Vilas, 1997).

De acuerdo a Merklen (2005: 125) el abandono de las pretensiones universalistas debía acompañarse de la descentralización del Estado en beneficio de los gobiernos locales. La articulación con la focalización, también se deriva de que la ayuda a los pobres, supone 'estar sobre el terreno', aspecto que adquirirá creciente relevancia como se verá más adelante.

La descentralización también ha recibido importantes críticas y cuestionamientos. En primer lugar, se señalan los riesgos de profundizar las inequidades regionales. Los mercados distribuyen bienes en forma desigual, social y espacialmente, ante lo cual Estados centrales desempeñaron un rol redistributivo de riesgos y beneficios (Draibe, 1993; Filgueira, 2001; Fleury, 1999; Melo, 1997). Indica Stahl (1994: 69) que se trasladan las tareas sociales a los niveles regionales y locales, pero sin los recursos financieros. Esto llevará, dirá Raczynski (1999) a que las municipalidades con más pobreza tengan menos recursos. Y aunque existan herramientas para la redistribución de recursos entre áreas ricas y pobres, son ineficaces para disminuir las enormes disparidades. En el marco de los recortes de gastos públicos, esto se potencia con la decadencia de los servicios sociales.

Vinculado a esto -y también reforzando las desigualdades-, se hace referencia a las bajas capacidades de las instancias locales para administrar los servicios que les son transferidos, provocando efectos perversos (Brito Leal, 2006; Fleury, 1999; Melo, 1997; Vilas, 1997). Otras críticas refieren a la clientelización en los programas sociales (Filgueira, 1997; Fleury, 1999; Melo, 1997, Raczynski, 1995). Señala Filgueira (2001) que la promesa de la participación en la toma de decisiones, puede no realizarse en los casos en que las autoridades locales han estado históricamente conformadas por elites locales que establecían relaciones neopatrimonialistas con los habitantes locales. Por su parte Melo (1997) hace referencia a la porosidad del gobierno local en relación a las élites locales, lo que hace que los riesgos de captura del Estado, por estas, sean muy grandes.

Como en otros aspectos, Fleury (1999), Sotolli (2002) y Vilas (1997) destacan la necesaria participación del Estado para contrabalancear las diferencias regionales y orientar la conducción de una política común para los servicios sociales. Al respecto, una de las dificultades identificadas por Melo (1997) refiere a pérdida de la capacidad regulatoria y de formulación de políticas por parte del gobierno, como consecuencia del desmonte de sus estructuras sectoriales centralizadas y relativamente aisladas de la competencia política. En



este sentido -y una vez más-, resulta clave ubicar las modificaciones dentro del marco más general en el que se desarrollan.

Otro aspecto refiere al **financiamiento de la política social**. Esta, en América Latina, tradicionalmente fue financiada casi en exclusividad con fuentes del presupuesto nacional (Sottoli, 2002). Esto genera para Franco (1996) dificultades en tanto los recursos son limitados, frente a necesidades que serán crecientes. El nuevo paradigma también sostiene que el Estado será uno solo entre varios que aportan recursos. La idea es que quien puede pagar, debe hacerlo, fundamentalmente en el caso de los programas sociales que no se orientan a los pobres, generando nuevos recursos. Laurell (1999) agrega que otro argumento refiere a la injusticia que el erario público pague por un bien que se entiende privado, en tanto consumido por individuos particulares. Esto es consistente con el postulado de que los individuos viven aislados y acuden al mercado en condiciones de igualdad.

Pero también debe procurarse el pago de parte de los pobres y aquí a la ventaja económica, se suma, de acuerdo a Franco (1996; 2006) la posibilidad de aumentar el compromiso con el programa. La idea subyacente es que lo que no cuesta, no es valorizado por quien lo recibe. Agrega que es preciso desarrollar mecanismos que aseguren que la cofinanciación no provoque la exclusión de aquellos que no están en condiciones de contribuir.

Además, se propone pasar del subsidio a la oferta, al subsidio a la demanda. A través de esta, el financiador transfiere (mediante cupones o *vouchers*) el poder para que el beneficiario 'compre' en el (cuasi) mercado creado, el bien que estime conveniente (Franco, 1996).

Lo señalado implica para Laurell (1999) la negación del concepto de derechos sociales. Aunque su cumplimiento cabal haya sido incompleto, supone la responsabilidad estatal en garantizar iguales servicios y en función del principio solidario. Esta redistribución tiene gran peso y pone al alcance de todos, servicios que serían inaccesibles si fueran comprados en el mercado y se quiebra con la creación de un sistema paralelo regido por el lucro.

El nuevo paradigma supone también modificaciones en el **proceso de decisión**. De acuerdo a Franco (1999) el anterior modelo estuvo basado en la implementación de programas sociales por el sector público en la cantidad y calidad que considerara. Esto parte de la idea que el Estado sabe lo que hay que hacer y al usuario solo le cabe aceptar o no esa prestación.

Ante esto, es preciso operar en lógica de proyectos. Los argumentos a favor están en sintonía con lo señalado sobre la gestión de la política social: es necesario definir objetivos que puedan traducirse en indicadores que permitan el acompañamiento y la evaluación. También se articulan con la ya mencionada crítica a la homogeneidad del anterior modelo (Fleury, 1999). Para cada carencia, un programa, dirán Duschatzky y Redondo (2000). Señala Merklen (2005) que las estrategias de lucha contra la pobreza se inscriben en la lógica de proyectos, los que suponen cursos de acción que son limitados en el tiempo y en el espacio.

También este aspecto ha recibido críticas. Señala Fleury (1999) que la lógica de proyectos, introdujo elementos de racionalización en el uso de los recursos y en la definición de las prioridades. Como contra cara, la autora y Andrenacci (2009) indican la pulverización de la

política en un conjunto de programas y proyectos como único objetivo de la política pública. Agrega el autor que esa matriz, presentada como sofisticada, esconde la reducción del rango de comprensión de los problemas y de los instrumentos para intervenir en ellos.

También Lo Vuolo et al (1999) destacan el énfasis en la descripción las características distintivas de los pobres. No cuestionan su pertinencia, pero sí las consecuencias en la política pública. Al no ser unidades homogéneas, no se pueden agregar y así casi pierde sentido hablar de una política social como conjunto de acciones que buscan resolver los problemas del conjunto de la sociedad. Si la puerta de entrada son las diferencias, así lo serán las salidas, con políticas diferentes para cada atributo y la política contra la pobreza se expresará en una suma de programas. En cambio, entienden que es preciso identificar regularidades sobre las cuales se puedan definir conductas normadas y, por tanto, la preocupación en términos de política pública debe ser la existencia de puntos de contacto.

La crítica también se centra en la capacidad de estos proyectos de operar como soportes de protección y bienestar social. Señala Merklen (2005) que la lucha contra la pobreza se construye en oposición a la institucionalización de dinámicas capaces de estabilizar la vida cotidiana de los individuos. Agrega que los recursos son distribuidos demasiado puntualmente para que puedan inscribirse en una dinámica de regularidad social.

Otro aspecto refiere al aumento de la predica de la participación social (González de la Rocha, 2005). Rabotnikof (1999) destaca que, para el BM y el BID, supone mejorar la calidad y sustentabilidad de los proyectos, en tanto garantiza mayor compromiso y legitimidad. Reduce los costos de obtención de información y ayuda a manejar los conflictos dado que se incluye desde el comienzo a los afectados y así son menores los gastos posteriores de supervisión. El fortalecimiento de los actores, se entiende que se deriva de la generación de aprendizajes, sentido de pertenencia y movilización y también colabora a generar destrezas y actitudes favorables a la integración. Finalmente, y de manera indirecta, contribuye con el fortalecimiento de la estabilidad democrática, del buen gobierno y del desarrollo económico.

Ante eso, indica Merklen (2005) que la participación nunca es entendida como el refuerzo de los sindicatos y en cambio significa la implicación de las poblaciones objeto de las políticas sociales. Para el autor y Duschatzky (2000) las políticas de lucha contra la pobreza construyen un interlocutor para la acción, anclado territorialmente, lo que fácilmente se articula con la focalización y la descentralización. Agrega Vilas (1997) que se insiste en que constituyan una fuente de demandas racionalizadas y así los pobres deben tener capacidad de presentar, gestionar y ejecutar proyectos productivos. Para Franco (1996) esto permite la asignación de recursos a proyectos presentados por los interesados de acuerdo a su propia percepción de como solucionar determinados problemas sociales.

Esa lógica de proyectos, genera la disputa por recursos entre sectores en condiciones sociales y económicas similares, no siendo la solidaridad, sino la fragmentación lo que se promueve (Andrenacci, 2009; Stahl, 1994). Tampoco resulta nada evidente que evite manejos discrecionales (patronazgo y clientelismo) de parte de las autoridades y que la adjudicación

a favor de quienes tienen mayor capacidad de presión y acción colectiva, de modo de construir una base de apoyo político (Tanaka y Trivelli, 2001; Vilas, 1997).

Se cuestiona también que la participación haya estado fundamentalmente centrada en la dimensión operativa de los programas, lo que supone que no se orienta a un afán democratizador, sino a la necesidad de reducir los costos a partir del uso de mano de obra gratuita (Vilas, 1997). Por su parte Orellana (2016) se plantea revisar críticamente lo que llama un consenso participativo e indica que:

(...) solo a los pobres urbanos, además de exigirles que vivan en pésimas condiciones sociales, se les exige ser portadores de una virtud cívica como requisito para ejercer sus derechos fundamentales y para acceder a bienes y servicios sociales básicos (como infraestructura comunitaria, salud, educación). La misma sociedad y el mismo Estado que les niegan la condición de ciudadanos en múltiples áreas de la vida social, les exige -desde la lógica de la participación- que se transformen en actores locales que deben, incluso cuando no quieren o no pueden, ser protagonistas, co creadores, co partícipes y co- etc., de sus programas sociales. Como si de una conversión mística se tratara, se les fuerza a transitar de una condición impuesta de parias urbanos a otra condición exigida de ciudadanos ejemplares, sólo porque la onda participativa así lo ha dispuesto (Orellana, 2016: 85).

Agrega que generalmente los pobladores no deciden nada de la política y así, no se escapa de los límites del simulacro. Entiende que es mejor que solo imponer, pero advierte que no hay nada peor que la lógica de ‘peor es nada’. Finalmente cuestiona que la participación, que debiera ser un resultado a lograr, esté como requisito de ingreso (Orellana, 2016).

El último aspecto refiere al **enfoque e indicador utilizado**, que, en el anterior modelo, lo constituía el Gasto Público Social. Franco (1996) y CEPAL (1997) lo consideran un mal indicador tanto del desarrollo social como de la inversión en capital humano. El gasto social podría ser alto, pero estar mal utilizado para esa finalidad o podría ser que los destinatarios reales de los programas no sean los más necesitados. Al revés, el gasto puede ser bajo, pero si los recursos se utilizan con eficiencia, pueden generar alto impacto social.

A distancia con eso, el nuevo modelo se centra en los fines y de acuerdo a Franco (1996) lo hace en la necesidad de indicadores relacionados con cada programa y recomienda la relación costo – impacto, que permite apreciar si el programa está optimizando los recursos o si maximiza el impacto al menor costo posible. Esto se articula con la focalización, aunque Raczynski (1995) compartiendo lo indicado, también observa que esto no es tan lineal y que las políticas focalizadas, con frecuencia precisan la existencia de programas universales. Esto hace que sea necesario pensarlos como complementarios y no opuestos.

También desde este aspecto ha sido criticada la focalización. Se pregunta Lo Vuolo (1995) hasta qué punto quienes ya no dependen de los servicios públicos estarán dispuestos a pagar tributos o qué nivel de los mismos estarán dispuestos a sustentar. Para el autor, Draibe (1993) y Minujin y Cosentino (1996) la focalización tiende de manera peligrosa a la dualización de los servicios sociales. Esto es potenciado en tanto la exclusión de sectores medios y trabajados no pobres, crea grupos de beneficiarios de bajo o nulo capital político,

contribuyendo a polarizar la situación. Los sectores medios son también quienes poseen mayor poder político para defenderlos en casos de ajuste o escasez (Filgueira, 2001).

Como fuera indicado, la idea de mirada hegemónica, no debe perder de vista que los procesos de reforma no fueron igual en todos los países de América Latina. De acuerdo a Midaglia y Castillo (2010) esto dependió del legado histórico de los países, de la ideología de los gobiernos, del poder de veto de la oposición y de las clientelas de los servicios sociales. Pese a esto, indican que las nuevas opciones de *policies* afectaron la valoración política de los derechos sociales y los marcos institucionales en que se inscriben las prestaciones públicas.

#### **IV.III. LA EMERGENCIA DE LA POLITICA ASISTENCIAL**

Las apuestas del nuevo modelo, no se concretaron en la realidad. De acuerdo a PREALC (1991) las políticas de ajuste significaron frenar bruscamente el crecimiento del producto, el cual pasó del nivel de 5.5% promedio anual en el periodo 1950-80 a sólo un 1.2% en la década de los 80. Además, América Latina entre 1983 y 1990, experimenta una transferencia negativa de recursos a los organismos financieros como el FMI, el BM y el BID (Bustelo, 1991). Otro elemento relevante es la disminución drástica del gasto público social. Entre 1982-1989 y en comparación con 1980 – 1981, se redujo tanto en lo que respecta al PIB, como en términos de gasto real per cápita y como consecuencia se reducen los servicios sociales públicos y los subsidios al consumo popular (Laurell, 1999).

La crisis y las políticas de corte recesivo implicaron una reducción generalizada en el nivel de vida, con la disminución del 42% de los ingresos medios del sector informal urbano y del 24% del salario mínimo urbano (Bustelo, 1991), siendo una de sus expresiones más visibles, el aumento de la pobreza. En 1980, el 40.5% de los latinoamericanos eran pobres, mientras que el 18.6% eran indigentes. Una década después, 48.3% eran pobres y los indigentes llegaban a 22.5%. También crece la distancia entre la línea de pobreza y el ingreso medio de los pobres de un 34% en 1980 a 44% en 1985 (PREALC, 1998) y al aumento de la pobreza estructural, se suman contingentes de pobres recientes y el deterioro en la situación de los sectores medios urbanos (CEPAL, 1991 a; 1991 b; Raczynski, 1995).

El aumento de la pobreza, se explica fundamentalmente a partir del mercado de trabajo. Aumenta el desempleo, que superaba los valores de inicio de la década, ubicándose en el 9% en 1983 para PREALC y en 8.4% para la CEPAL un año después. Además, se intensifica la precarización del trabajo y crece el empleo de sectores de baja productividad (sector informal urbano y tradicional rural) que impide que aumente aun más el desempleo abierto. El sector informal absorbió el 45% de los empleos generados durante la década, aumentando su incidencia en la fuerza de trabajo urbana y pasando del 24% en 1980 al 30% a finales de la década. Finalmente, se destaca el número de personas que perciben salarios en el sector formal, que son inferiores a la línea de pobreza (CEPAL, 1991 b; 2001; PREALC, 1989; 1991). Como consecuencia, señalan Filgueira (1997) e Isuani (1991) que las desigualdades ya existentes en la distribución del ingreso, se agravan notoriamente.

La ‘respuesta’ a los resultados alcanzados en los ’80, es una profundización en el camino en el que se venía. Entienden Calcagno (2001) y Filgueira (1997) que para el discurso dominante es preciso profundizar las reformas, en tanto los problemas experimentados por estas, se debieron a su lentitud, a errores de manejo o a consecuencias del anterior modelo.

En el desempeño económico, se destaca en los años ’90, una tendencia decreciente de la inflación y la recuperación del crecimiento económico, entendida como débil e inestable. Entre 1990 y 2000, el PIB de la región se incrementa a una tasa anual media del 3.3%. Se trata de un crecimiento mayor al 1.2% de alza anual registrado en los años 80, pero mucho más bajo que el 5.5% de alza anual lograda a medias en 1950 – 80 (Bustelo, 2003; Calcagno, 2001; CEPAL, 2001; Sottoli, 2002; Stallings y Peres, 2000; Vilas, 2000).

Se produce un aumento del gasto público social (Arriagada, 1996), que, de acuerdo a CEPAL (2001) es consecuencia de la recuperación del crecimiento económico y de la mayor prioridad fiscal otorgada al gasto social, que, aunque considerable, resulta insuficiente para satisfacer las necesidades de amplios sectores de la población. Detrás de este aumento, Stallings y Peres (2000) ubican a la inversión en educación, salud, nutrición y planificación familiar, como uno de los elementos principales del modelo del BM, que mejorarían la calidad de la oferta laboral, aumentarían la productividad y promoverían el crecimiento.

Lo señalado, no se traduce en la mejora en los indicadores sociales. En los ’90, desciende la pobreza, pero a partir de cifras escandalosas y tomando a estas como punto de referencia. En 1994, la población pobre desciende al 45.7% y al 19% la que vive en la indigencia y finalizando la década alcanzan al 43.8% y 18.5% (CEPAL, 2001).

Tampoco mejora el desempeño del mercado laboral. El desempleo desciende en la segunda mitad de la década de los ’80, pero a partir de 1991 se registra un ascenso persistente, aún en períodos de mayor crecimiento. También se mantienen los problemas en la calidad de las ocupaciones. Desde 1990, la proporción de empleos informales en el área urbana se eleva, aumentando los que en los nuevos empleos son absorbidos por el sector informal, pasando de 67.3% en el período 1990-1994 al 70.7% en el de 1997-1999. Los salarios reales tampoco logran recuperarse del deterioro que experimentan en los ’80 y aumenta la diferencia salarial entre el trabajo calificado y el no calificado y la migración se convierte en una alternativa de mejora para muchas familias, no solo las pobres (Calcagno, 2001; CEPAL, 2001; Moreno – Brid, Pérez y Esteban y Ruiz, 2004; Stallings y Peres, 2000).

Tampoco la desigualdad, se modifica sustancialmente. Incluso en aquellos países que mantuvieron un alto ritmo de crecimiento sostenido, la distribución del ingreso mostró una enorme resistencia a alterar su grado de concentración y las disparidades persistieron como un rasgo de la estructura económica y social (CEPAL, 2001).

#### IV.III. 1. Los Fondos de Inversión Social (FIS)

A mitad de la década de los 80, se hace evidente la necesidad de introducir medidas de compensación social que aminoraran las consecuencias de las políticas de ajuste y austeridad (Barba, 2009 a; Vilas, 1997; 2000). De acuerdo a Bustelo y Minujín (1997) el panorama presentado, va a la par de un clima ‘declamativo’ en donde se recalca la importancia de luchar contra la pobreza. Así, comienza a emerger la política asistencial. Son ejemplo los programas de empleo de emergencia, subsidios alimentarios y sobre todo los Fondos de Inversión Social. Con estos, el nuevo paradigma de políticas sociales tendrá su primera aparición masiva (Barba, 2013; da Silva e Silva, 2014; Dallorso, 2013; Draibe y Riesco, 2009; Franco, 2006; Serrano, 2005; Sojo, 2007; Sottoli, 2002; Stahl, 1994). En 1986 se pone en marcha el primer Fondo Social en Bolivia, y una década más tarde, gran cantidad de países de América Latina<sup>26</sup> y varios del Caribe los albergan<sup>27</sup>.

Señala Filgueira (1997) son los países con mayores niveles de pobreza y con sistemas de protección social menos desarrollados, los que más introducen este tipo de programas. Su consideración en un trabajo orientado a analizar la política asistencial en el Uruguay, obedece a tres motivos. Por un lado, porque también el país desarrolló esta línea de actuación (el PRIS y luego el FAS) a partir de los ‘90. Pero, además, porque los fondos expresan y refuerzan la manera de comprender y explicar la realidad que se desarrolla y consolida en los años ‘80 y ‘90 y en particular lo hacen sobre la pobreza, sus causas y formas de abordaje. Finalmente, su estudio resulta importante en tanto es posible observar en esta experiencia, antecedentes para dos asuntos sustanciales de la política asistencial en el cambio de siglo en América Latina y en particular en el país: la masificación de esta línea de actuación a través de los Programas de Transferencias Condicionadas y la creación de los Ministerios Sociales.

En los fondos es posible ver el peso de los organismos multilaterales de crédito -en particular el BID y el BM-, tanto en el financiamiento como en la construcción de una forma de entender la cuestión social. De acuerdo a Siri (2003) y Pilotti y Torres (2001) estos y los gobiernos, les asignaron un lugar preponderante como instrumento para combatir la pobreza. El BID (1997; 1998) señala que los FIS son una de las contribuciones más importantes hechas al desarrollo. Agrega que el apoyo ha sido más allá del financiamiento, siendo central el aporte en asistencia técnica para crear muchos de los fondos y para difundir este modelo en la región.

---

<sup>26</sup> De acuerdo al BID (1997: 5) Brasil y México son la excepción, aunque teniendo experiencias sustitutas muy cercanas. En México, desde 1988 se desarrolla el PRONASOL (Fondo Nacional de Solidaridad de México. No es un fondo de inversión social autónomo, sino un programa gubernamental de pobreza de largo alcance (Glaessner et al, 1995: 19). Por su parte el FINSOCIAL de Brasil, creado un 1982, no constituyó un programa de compensación del tipo de los FIS, sino que fue creado como un instrumento financiero y operativo para apoyar y modernizar la gestión de programas sociales de mayor urgencia y necesidad (Rodríguez Noboa, 1991). Más allá de esta afirmación y como se observa en el cuadro, otros países -entre ellos Argentina- no figuran en el listado de países que desarrollaron esta experiencia.

<sup>27</sup> El listado de los FIS desarrollados e incluso los países en que se llevaron a cabo, no es exactamente coincidente en la información analizada.

**Cuadro 1. Fondos de Inversión Social en América Latina y el Caribe**

<b>País</b>	<b>Nombre</b>	<b>Años de desarrollo</b>
Belice	SIF	1997 – s/d
Bolivia	FSE	1986 – 1991
	FIS	1991 - 1995
Chile	FOSIS	1991 - 1995
Colombia	RED SOLIDARIDAD	1995 - 1996
República Dominicana	PRO COMUNIDAD	1995 - 1996
Ecuador	FISE	1991 - 1995
El Salvador	FIS	1990 – 1995
Guatemala	FONAPAZ	1991 – 1996
	FIS	1992 - 1995
Guyana	SIMPAP	1990 - 1996
Haití	FAES	1995 - 1996
Honduras	PRIS	1990 - 1995
Jamaica	FIS	1997 – s/d
Nicaragua	FISE	1991 - 1996
Panamá	FES	1991 - 1995
Paraguay	PROPAIS	1996 – s/d
Perú	FONCODES	1991 - 1996
Uruguay	PRIS/ FAS	1991 - 1995
Venezuela	FONVIS	1992 - 1996

Fuente: Elaboración propia en base a BID, 1997; Glaessner, et al, 1995; Pilotti y Torres, 2001; Siri, 2003.

En un documento elaborado para el BM, Glaessner et al (1995) señalan que la creación de los fondos obedece a distintos factores. Dentro de los económicos ubican el contexto general y agregan que quienes ejecutan los programas de ajuste estructural, reconocen que deben complementarse con el alivio de la pobreza, para lograr un crecimiento sostenible de largo plazo. Los factores sociales se asocian con la mirada sobre los Estados latinoamericanos. Se entiende que, los ministerios del sector social han sido ineficientes en la provisión de servicios a los pobres y que los recortes presupuestales, reducen aún más su efectividad. A esto suman personal mal remunerado, poco motivado y de manera frecuente, asignado

políticamente. Además, los procedimientos son demasiado complejos y burocráticos y los proyectos se han diseñado e implementado con poco o ningún aporte de los beneficiarios. Finalmente se destacan los factores políticos, los que se orientan a construir y sostener la legitimidad de los procesos de estabilización y ajuste. De acuerdo al BID (1997), a pesar de las diferencias en la forma y función, los fondos también comparten elementos comunes y para Rufián (1991) su característica fundamental, es su excepcionalidad.

Los fondos son pequeños y flexibles y normalmente no ejecutan directamente proyectos, sino que operan como intermediarios financieros, evaluando y supervisando los proyectos destinados a las comunidades pobres. Las responsabilidades que requieren costos periódicos, son generalmente transferidas al gobierno central o local o confiados a la cooperación de las ONG y organizaciones comunales (BID, 1997; Siri, 1996). Su mayor eficiencia operacional (bajo costo general y corto tiempo de entrega), es, de acuerdo a Siri (2003) su razón de ser y un requerimiento crítico para su efectividad, es su independencia del control político.

Otra característica es que surgen desde la demanda, lo que significa que la solicitud de los proyectos normalmente se origina en las personas que serán beneficiadas por estos. Se trata de una elección usualmente limitada por un menú predeterminado de opciones y con criterios de elegibilidad definidos. Asimismo, se indica que para estimular la selección de proyectos que favorezcan a los pobres y la transparencia de las operaciones, establecen sistemas de información y de gestión basados en criterios técnicos (BID, 1997; Siri, 1996).

En la mayoría de los fondos, los proyectos de infraestructura social incluyeron la rehabilitación y la construcción de escuelas, postas médicas y sistemas de aprovisionamiento de agua y alcantarillado y los de infraestructura económica consistieron mayormente en la reparación y el mejoramiento de caminos menores y de pequeños puentes y la rehabilitación de sistemas de drenaje e irrigación. También financiaron la implantación de servicios sociales, tales como programas de refrigerios escolares y a madres gestantes y lactantes, de vacunación, alfabetización, actividades microempresariales y artesanales. Se indica que al hacerlo han intentado satisfacer una urgente necesidad debido a la reducción de la inversión pública (Glaessner, et al, 1995; Siri, 2003). Como puede observarse, los fondos se destinan a aspectos esenciales, orientados a atender necesidades elementales no cubiertas.

A partir de la lectura realizada sobre el Estado, indica Rufián (1991) que los FIS gozan de mayor autonomía que otras agencias gubernamentales y suelen ser muy independientes desde el punto de vista del control al que se ve sometida su actuación. Aunque agrega que, para su correcto funcionamiento, el resto de la administración debe prestarles colaboración.

En la mayoría de los países, están bajo la dependencia de la Oficina de la Presidencia, más que de un Ministerio y normalmente, se organizan en base a un pequeño equipo de personal. Se indica que se trata de profesionales altamente calificados, con buenos salarios (en muchos casos exentos de las escalas de salario gubernamentales y de las regulaciones contractuales) y un estilo de gestión como el del sector privado. Están orientados a la búsqueda de resultados, operan fuera de lógicas políticas y desarrollan su acción en base a criterios técnicos detallados en manuales operativos y mediante el uso de sistemas de información



gerencial. Finalmente se señala que, para adoptar una transparencia financiera, los FIS están sujetos a auditorías internas y externas (BID, 1997; Glaessner et al, 1995; Siri, 2003).

Los fondos combinan la presencia de las comunidades pobres, las ONG's y empresas privadas. Su autonomía les permite otorgar directamente contratos a consultores privados y a firmas constructoras. Las ventajas de la participación de la comunidad, se asocian al conocimiento de la realidad y los problemas locales internos. Esto permitiría mejorar la ejecución de los proyectos y dar sustentabilidad a los mismos, lo que tiene que ver con contribuciones en mano de obra y materiales (Glaessner et al, 1995; Siri, 1996; 2003).

Estar fuera de los procedimientos administrativos, de los controles gubernamentales y de los funcionarios públicos, no solo no es considerado un problema, sino que se hace de eso una virtud. Es consistente entre los promotores la mirada negativa sobre el sector público y la consideración altamente favorable del privado. Este oficiaría casi de 'salvador' del Estado y de los pobres. También es consistente la oposición entre la lógica política y la técnica. La primera está asociada siempre a criterios clientelares y manejos oscuros, lo que la diferencia con la segunda, la que nunca implicaría otras consideraciones que no fueran objetivas. La idea que esto mismo, ya implica una mirada política de la realidad, no es considerada nunca.

Luego de su puesta en marcha, se observa un doble movimiento. Aunque la mayoría de los fondos se iniciaron como temporales, tendieron a convertirse en instituciones de inversión permanentes (Siri, 1996; 2003; BID, 1997). Esto se justifica, de acuerdo a Glaessner, et al (1995) desde dos supuestos que resultaron no ser realistas. Se esperaba que los programas de ajuste y reforma, logran restaurar el crecimiento sostenido de los ingresos y el empleo. Además, la apuesta era a la recuperación y mejora de las agencias del gobierno para la provisión de los servicios sociales necesarios. Este reconocimiento no se traduce en un cambio en las políticas económicas y sociales. Al contrario, se señala que serán necesarios nuevos procesos de reforma y esperar que los resultados efectivamente se produzcan. Mientras tanto, se mantienen las razones de existencia de los Fondos.

A esto se suman motivos que los autores denominan prácticos, vinculados a tener personal capacitado y a la valoración de los fondos como un mecanismo para llegar a los más pobres (Glaessner et al 1995; Siri, 1996) y Pilotti y Torres (2001) indican intereses políticos de los gobiernos, en tanto ven a los fondos como un recurso para obtener apoyo electoral. Finalmente, las ONGs y los contratistas privados, vieron en los FIS una oportunidad de acceder a fondos públicos para ejecutar obras de infraestructura y proveer servicios.

El segundo movimiento refiere a la forma de alcanzar el objetivo de reducir o aliviar la pobreza. Los primeros fondos, procuraron crear empleo temporal, de manera de proveer una red de seguridad y de generar ingresos para aliviar el efecto del ajuste (BID, 1997). Luego, se concluye (sin que se explique cómo) que el empleo no es la mejor forma de ayudar a los pobres. Lo que pasa a ser relevante son las obras generadas y fundamentalmente la posibilidad de participación de los pobres en la definición, formulación y ejecución de proyectos. Son estos en si mismos, los que hacen la diferencia y no el empleo (BID, 1997), en tanto esa participación crea sentido de responsabilidad y dignidad (Siri, 1996).

#### **IV.III. 1.1. La positiva valoración de los Fondos de Inversión Social**

Los organismos promotores, tienen una valoración altamente favorable de los fondos. El BID (1997) y Siri (2003) señalan que fueron capaces de entregar una gran cantidad de proyectos de pequeña escala y de obtener montos significativos de dinero de la comunidad internacional, evitando los canales gubernamentales y distribuyendo rápidamente los recursos a los proyectos orientados a los pobres en zonas con bajos niveles de atención.

Indican Pilotti y Torres (2011) que la provisión de servicios básicos a los pobres, mejora significativamente sus condiciones de vida, aunque no tenga un impacto importante en el empleo e ingresos ni en su capacitación laboral. Agrega Siri (1996) que aunque los fondos no resuelven la pobreza, ni sacan a los pobres de la subsistencia, vale más que desatenderse de ellos. Los fondos también habrían colaborado en el desarrollo comunitario, atendido las capacidades de las comunidades pobres para organizarse y ayudarse a sí mismas y demandar ante el gobierno (Pilotti y Torres, 2011) y en involucrar más la voz de los pobres especialmente en la forma en que el Estado gasta sus recursos (BID, 1997).

También se valora la participación de las ONGs, asegurando que lleguen los recursos a quienes más los necesitan. Además, actúan con flexibilidad y pragmatismo, estimulando la participación en las comunidades beneficiadas. Esto último y su independencia del control gubernamental, es de acuerdo a Siri (1996) lo que atrae a los donantes externos, a quienes le interesa más ayudar a estas organizaciones que prestar asistencia a los gobiernos.

Asimismo, es destacada la participación de los beneficiarios y se señalan ejemplos a seguir. En el Salvador, se asigna a asociaciones comunitarias, la responsabilidad de contratar a maestros, procurar materiales educativos y administrar las escuelas. En Honduras, el fondo promueve la creación de grupos comunitarios para la administración de pequeños sistemas de aprovisionamiento de agua y de saneamiento y la recaudación de las cuotas de usuario, utilizadas para financiar su operación, mantenimiento y expansión (Glaessner et al, 1995).

Puede observarse que esas tareas corresponden a responsabilidades públicas, asunto que tampoco es problematizado. No se promueve la participación de los pobres como una solución transitoria y de emergencia en tanto se fortalece del Estado, sino que se lo hace porque se la considera necesaria para los objetivos de sustentabilidad de los proyectos y para la salida de la pobreza. Tampoco queda claro porque la sustentabilidad de establecimientos educativos, de salud, el aprovisionamiento de agua potable, precisa en el caso de los pobres, de acciones diferentes a las necesarias para otros sectores sociales. Considerando que se encuentran en las peores circunstancias, el ‘doble castigo a los pobres’, se torna evidente.

Los logros mencionados se entienden que fueron posibles en tanto los FIS operan como instituciones autónomas, siendo otro de los aspectos que se consideran como positivos.

#### **IV.III. 1.2. Dificultades de los Fondos de Inversión Social**

Más allá de la valoración favorable, también se identifican dificultades. Los FIS no llegan hasta los muy pobres, en especial los que viven en comunidades distantes del centro (Siri, 1996; BID, 1997). Siri (2003) agrega preocupaciones en relación a quien decide realmente las prioridades de los proyectos, si son las comunidades o los promotores de los proyectos en base a su interés. A esto suma que la selección de proyectos suele estar afectada por presiones de los gobiernos y/o élites locales, contratistas y proveedores, quedando a cargo de las comunidades solo la aprobación formal. Finalmente, los proyectos son frecuentemente formulados por quienes conocen la burocracia, que suelen no ser los más pobres.

En relación a las ONG's, se indica que estas no resultaron libres de dificultades, tales como la mala administración y rotación de personal por estar bajamente remunerado y con el riesgo de convertirse en empresas con fines de lucro, de forma de continuar obteniendo dinero de los fondos y opacando el desarrollo comunitario (Glaessner et al, 1995; Siri, 1996).

Otra dificultad refiere a la sustentabilidad de los proyectos, en tanto las obras generadas requieren servicios operacionales y de mantenimiento, siendo su costo muy alto en relación con los beneficios y con menos réditos políticos y precisan el involucramiento de los ministerios y otras agencias estatales (Glaessner et al, 1995; Pilotti y Torres, 2001; Siri, 1996). El mismo argumento que promueve los fondos es el que les genera dificultades y se señala que esa coordinación ha sido un problema en muchos de ellos. Indica Sojo (2007) que con los FIS se incrementa la fragmentación de las políticas en tanto se añadieron duplicidades o se provocaron discontinuidades con la dinámica sectorial.

Además, parecería que los fondos tampoco escapan a las tan temidas burocratización y vinculación política. Indica Siri (1996) que a medida que los fondos se desarrollan, pierden su mística original y tienden a convertirse en una burocracia más y así, a perpetuarse. Al no estar sujetos al control de las administraciones públicas, existe el peligro del compadrazgo e incluso la corrupción. Finalmente, a medida que se revelan las ventajas políticas que pueden obtenerse de un fondo, tienden a acumularse las presiones favorables a su politización.

Además, los resultados son poco alentadores, aunque esta valoración depende de donde se ponga el foco. Si este se pone (como lo proponen los fondos) en la reducción o alivio de la pobreza, no parecen haber aportado en este sentido. Indica Siri (1996) que los FIS fueron creados para compensar los costos de los programas de estabilización y ajuste estructural, pero solo permiten un alivio momentáneo a algunos pobres. Agrega que aunque los montos no son insignificantes por cada persona pobre, no bastaban para contrarrestar la reducción del gasto per cápita en los sectores sociales, ni para compensar el descenso de los salarios.

Las valoraciones son similares en la generación de empleo. De acuerdo a Siri (2003) la creación de empleo permanente por los fondos, es bastante limitada y también lo es de empleos transitorios. Cuando los fondos generaron empleo, este fue de no más de 6 meses y en ocupaciones no calificadas y de bajo nivel pago (Sojo, 2007). Pese a esto, se menciona que varios estudios destacan el aumento significativo en relación con los ingresos anteriores y que esto ocurrió cuando los trabajadores se encontraban subempleados o desempleados

(Siri, 2003). Para Glaessner et al (1995) los empleos generados, a pesar de ser modestos en relación a la fuerza laboral y los niveles de desempleo, fueron significativos.

Indica Filgueira (1997) que la operación de los FIS al margen de los organismos estatales, coloca preocupantes dudas sobre el grado de control democrático al que están sujetos. Además, en tanto programa focalizado, crea grupos con bajo o nulo capital político, lo que es relevante en programas sujetos a préstamos internacionales, donde su sustentabilidad, dependerá en buena medida del poder político de sus clientelas y beneficiarios.

#### **IV.III. 1.3. La dimensión política de los Fondos de Inversión Social**

Como fuera indicado y a partir de lo presentado, se considera que el mayor impacto de los FIS, es de carácter político. Señalan Glaessner et al (1995) y Pilotti y Torres (2001) que, para los gobiernos, los FIS constituyen un importante instrumento de legitimidad política para restablecer o establecer su credibilidad y garantizar el apoyo a las reformas y de control social en situaciones de crisis social y económica. Y de acuerdo al BID (1997) los fondos han demostrado que los gobiernos tienen la capacidad de escuchar a los pobres y de destinar en forma efectiva y eficiente recursos hacia estas comunidades. Así, no es la vida de los pobres la que se coloca en el centro de las preocupaciones, sino los programas de ajuste:

Las organizaciones financieras internacionales y algunos países donantes, cada vez más conscientes de los críticos problemas sociales que aquejan a América Latina y preocupados de la supervivencia de los programas de ajuste estructural que están auspiciando, también han reconocido que es urgente mejorar la situación de los sectores de la población que se han visto más afectados por la crisis y por el propio proceso de ajuste. Su influencia ha desempeñado un papel catalizador en la organización y puesta en marcha de los programas para aliviar la pobreza (Siri, 1996: 81).

Otro aspecto de la dimensión política, refiere a configurar a los FIS como modelos del proceso de reforma a iniciar y/o profundizar. De acuerdo al BID (1997), Siri (1996) y Pilotti y Torres (2001) pueden jugar como catalizadores en la modernización del Estado y como laboratorios sociales para la reforma estatal, transfiriendo su experiencia a otras instituciones públicas, difundiendo sus programas innovadores y facilitando la descentralización.

Dado que su impacto en la reducción de la pobreza, generación de empleo y aumento de ingresos, fue extremadamente bajo, parecen haber contribuido a instalar una particular forma de actuar y, por lo tanto, de entender y explicar la realidad, instalando trazos que se continuarán observando en la política asistencial en el continente y también en el país.

Suele haber una enorme distancia entre objetivos y resultados y entre estos y la valoración que quienes promueven la política asistencial, realizan. Esta tiende a ser mirada de manera favorable, aún y a pesar que los resultados, sean poco alentadores. La política asistencial adquiere valor por su sola existencia y porque sin ella, la realidad sería peor. Si la obsesión focalizadora operó de manera adecuada, los FIS se encontraron con escenarios dramáticos. Solamente en relación a estos pueden ser significativos los empleos creados (que se indica

que fueron pocos) o incrementarse los ingresos (que se señala que fueron bajos). Los proyectos orientados a la extrema pobreza tienen la ventaja de que, con poco, la realidad mejora. Es fácil estar mejor que antes de su puesta en marcha, pero esto es distinto a estar en la situación deseable, incluso a estar encaminado hacia ella.

Vinculado a lo señalado, se instala la posibilidad y riesgo de desplazamiento a las formas que la política asistencial toma. Puede reconocerse que el problema existe y es de enormes proporciones, que el impacto del dispositivo desarrollado fue mínimo y omitirse cualquier discusión en este sentido y en cambio desplazarla a la tecnología empleada:

Las operaciones de los fondos no proporcionaron los instrumentos o los medios para resolver los principales y antiguos problemas sociales de los países -tales como la pobreza y desempleo- y no es razonable hacerlos responsables por no lograrlo. Un aspecto muy diferente, es si el modelo del fondo constituye en sí mismo un buen paradigma para el desarrollo social y el combate a la pobreza en América Latina. Los fondos han impulsado grandes operaciones en el sector social y deben ser tomados en cuenta para constituir una nueva tecnología social. No obstante, es claro que no es la solución al tremendo problema de la pobreza afrontado en la mayoría de los países (Siri, 2003: 7).

Esta preocupación y valoración de las formas que la política asistencial toma, por sobre la discusión sobre lo que expresa y sus resultados, habilita otro riesgo que es el de la 'simplificación' de lo social. Se señala que

Algunos funcionarios entusiastas suelen dar la impresión de que se hace mucho por los pobres y a veces, de que los fondos son una suerte de panacea. Como los fondos se convierten en el centro de atención, tienden a reemplazar el diálogo político más general sobre los problemas sociales, tanto en el plano interno como con la comunidad internacional (Siri, 1996: 74).

Se trata de una mirada sobre la pobreza que no se cruza con una discusión sobre la desigualdad. Incluso, contribuye con la idea que puede ser 'atendida' de manera independiente a la realidad del mercado de trabajo y las políticas públicas y con la posibilidad de pensar la política asistencial fuera del régimen de bienestar. Finalmente, la valoración de la incorporación, no solo ocurre al margen de la discusión sobre su calidad, sino también de los impactos sobre el sistema de bienestar. Tal como señalan Bustelo e Isuani (2001), no es criticable que población pobre reciba algún beneficio, que alivie su situación, pero cuestionan el riesgo de consolidar protecciones insuficientes y segmentadas. Finalmente, la relevancia de los fondos surge de visualizar allí antecedentes a lo que será la ampliación de la política asistencial. Al respecto se señala que:

Si la voluntad política y de asistencia externa pueden desencadenar una reacción tan rápida, ¿no podría quizás ampliarse el campo de acción de los fondos de emergencia o crear programas nuevos que puedan centrarse en todo el abismante problema global de la pobreza de los países latinoamericanos?. Al parecer, están dadas las condiciones para que los gobiernos avancen en esa dirección mediante la introducción de programas generales, a largo plazo, para combatir la pobreza, no solo en aras de la justicia social y de la convivencia política, sino como condición de la viabilidad económica y del crecimiento de los países (Siri, 1996: 81).

#### **IV.IV. ESTADOS Y REGIMENES DE BIENESTAR DESPUES DE LA REFORMA**

Este último punto se detiene a analizar los Estados y regímenes de bienestar resultantes de los procesos de reforma, que como ya fuera mencionado, tuvieron alcances, ritmos y resultados diferentes en cada país (Barba, 2004, 2007; Midaglia y Antía, 2017).

Existe acuerdo que las transformaciones analizadas supusieron que los regímenes de bienestar se volvieran crecientemente liberales, limitando, de acuerdo a Filgueira (2013) el rango de las políticas que se consideraban aceptables, de manera que la desigualdad y la distribución inequitativa de oportunidades permanecieron como características dominantes. Este autor habla de Estado social refractario y Cantu (2015) y Midaglia y Antía (2017) hacen referencia a Barrientos (2004) quien señala que la región transita desde regímenes conservadores – informales hacia otros liberales informales los que se caracterizan por establecer los principios de mercado como eje estructurante de los asuntos sociales. Martínez (2008 a) destaca como uno de los principales aportes del autor, el trascender la intencionalidad y la retórica legal para enfocarse en las prácticas. En cambio, entiende que su principal limitación refiere a una generalización de toda la región, considerada inadecuada.

Como fuera presentado a lo largo del capítulo, la política de empleo contribuye a reformar el mercado de trabajo garantista de la etapa anterior, a partir de la desregulación del mercado de trabajo y la reducción de los costos laborales y también de la remercantilización parcial de la cobertura de los riesgos de la vida activa, creando o extendiendo la oferta de los cuasi mercados de gestión privada. Estos se desarrollan bajo el supuesto de que con un mercado de trabajo formal y estabilidad laboral una persona puede reunir los recursos necesarios para una jubilación digna y financiar un seguro de salud para su familia (Cantu, 2015; Cecchini y Martínez, 2011; Midaglia y Antía, 2017; Soldano y Andrenacci, 2005).

También fueron fuertemente afectados los servicios universales, a partir de la orientación de reducir el peso fiscal del Estado (Cantu, 2015; Midaglia y Antía, 2017; Soldano y Andrenacci, 2005). De acuerdo a Filgueira (2013) los sistemas de seguridad social, salud y educación debían ajustar tanto como fuera posible las prestaciones de las personas a sus capacidades en el mercado e incentivar el aseguramiento individual y el acceso por los propios medios. Solamente en aquellos casos en donde las personas demostraran no poder hacer frente a riesgos básicos, operaría el Estado mediante políticas focalizadas.

En relación a las últimas se indica que la política asistencial se orientó a crear una red mínima de intervenciones sobre grupos percibidos como con mayor riesgo (Soldano y Andrenacci, 2005). Como fuera plantado, tuvieron un alcance acotado, lo que supuso que gran parte de la población con trabajos informales, quedara sin protección básica (Antía, 2018).

Otro aspecto importante es que también en América Latina se profundiza el análisis en clave de regímenes y no solamente Estados de bienestar. Barba (2007) analiza los efectos que las reformas tuvieron sobre las capacidades de los distintos regímenes para producir y distribuir bienestar. Observa en la década de los 90, en los regímenes universalistas, una mejora del crecimiento económico y un comportamiento polarizado en la estabilidad macroeconómica.

Se trata de un crecimiento desvinculado de la generación de empleo, donde además el subempleo crece y la calidad del trabajo se deteriora. Agrega que, a pesar de las tendencias del empleo y las reformas de los sistemas de pensiones, mantuvieron altos niveles de cobertura. Finalmente, a pesar de las tendencias de la pobreza y la distribución del ingreso, los índices relativos de vida, al igual que los de desarrollo humano, se mantuvieron como los mejores de toda la región, siendo los menores los de exclusión.

En el caso de los regímenes duales, la precariedad laboral fue mucho mayor que en el tipo anterior y los niveles de desempleo también fueron en general más altos. La cobertura de la seguridad social, siguió siendo más baja, lo que se tradujo en que amplios sectores de la población trabajaran sin protección social. Agrega que, aunque el gasto social como porcentaje del PIB se recuperó, la brecha frente a los niveles de gasto de los regímenes universalistas siguió similar a la de los años 70. Progresó la cobertura de los programas sectoriales de nivel primario en educación y salud, hasta casi alcanzar la universalidad, pero disminuye a medida que se avanza a otros niveles, donde la brecha respecto a los regímenes universalistas, no se redujo considerablemente. Finalmente indica que a pesar de que aumentó la concentración del ingreso a grados extremos y de que los niveles de pobreza siguieron siendo muy altos, los índices relativos de vida mejoraron, aunque los de pobreza humana fueron tres veces mayores que en los países universalistas (Barba, 2007).

Finalmente, en los regímenes excluyentes, se destaca una situación social muy difícil, a pesar de que los niveles de crecimiento del PIB per cápita fueron superiores a los alcanzados en los duales. Aquí el nivel de desempleo fue comparativamente bajo, pero la precariedad laboral muy alta y la cobertura de la seguridad social muy inferior a los casos anteriores. Al igual que en un sector muy amplio de los regímenes duales, tener un empleo no garantiza salir de la pobreza. Esto se agudiza debido a los bajos niveles de gasto social y altos niveles de concentración del ingreso. Como consecuencia, a pesar del crecimiento de la cobertura en salud y educación y del incremento de la esperanza de vida, estos países presentan los niveles de vida más reducidos de la región y son altos los niveles de exclusión (Barba, 2007).

Particularmente importante es el aporte de Martínez (2008 a; 2008 b) quien caracteriza a los regímenes de bienestar luego de los procesos de reforma. También partiendo de los planteos de Esping Andersen (2000) procura trasladar ese debate para América Latina y, considera que la capacidad para el manejo de los riesgos asociados a estar vivos, depende de la estratificación socio económica y la de género. La primera refiere a las diferentes posibilidades que tienen hombres y mujeres para generar ingresos y adquirir bienes y servicios en el mercado y poseer distintos tipos de recursos. Se trata de un tipo de desigualdad fuertemente condicionada -aunque no totalmente determinada- por la dinámica de los mercados laborales. Por su parte, incorpora la estratificación de género en el análisis de los regímenes de bienestar en tanto las prácticas de asignación de recursos, están organizadas en torno a la división sexual del trabajo. En este sentido destaca la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado, sin que sea compartido el no remunerado.

En las sociedades capitalistas el intercambio mercantil es la principal práctica de asignación de recursos y el acceso a bienes y servicios depende, de manera fundamental, de los ingresos.

Pero esa asignación también se realiza a través del Estado y del trabajo no remunerado (principalmente femenino) en la familia. En función de esto, caracteriza a los tipos de regímenes de bienestar a partir de cuatro dimensiones: mercantilización, desmercantilización, desfamiliarización y desempeño del régimen (Martínez, 2008 a).

La mercantilización refiere al grado en que los países logran mercantilizar su fuerza de trabajo. Esto se refleja en la capacidad del mercado laboral para proveer trabajo remunerado, así como la calidad de dicho trabajo considerando estabilidad, protección social, otras garantías laborales, e ingresos. En relación a la desmercantilización, la autora analiza el grado en que esta es permitida por las políticas públicas estatales y también por el consumo privado. La desfamiliarización, supone la autonomía de la disponibilidad de trabajo femenino no remunerado basado en la división sexual del trabajo. Finalmente considera el desempeño del régimen, agregando a las prácticas de asignación de recursos, sus resultados en términos de mejores o peores condiciones de vida de la población (Martínez, 2008 a).

A partir de esto, la autora distingue tres tipos de régimen de bienestar en la región. En el primero -denominado estatal productivista- se ubican Argentina y Chile. En el segundo -estatal proteccionista- ubica a Brasil, Costa Rica, México, Panamá y Uruguay. Finalmente, el informal familiarista, comprende a Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana, Venezuela, Bolivia, Honduras, Nicaragua y Paraguay.

Señala Martínez (2008 b) que los dos primeros conglomerados tienen diferencias de grado en materia de mercantilización y familiarización, así como diferencias cualitativas en la desmercantilización. Tiene el Estado un papel relevante, no así en el tercero. Los conglomerados 1 y 2 presentan con el tercero, diferencias radicales de grado (por ejemplo, en la efectividad de los mercados laborales para absorber la fuerza de trabajo) y cualitativas (por ejemplo, en que sean principalmente expulsores o atrayentes de la población trabajadora). En este, las diferencias entre países son solamente de grado.

Los dos primeros conglomerados son fundamentalmente urbanos, mientras que el tercero, es predominantemente rural. En lo que hace a los mercados laborales y tal como fuera presentado en este capítulo, Martínez (2008 b) destaca que generan empleo insuficiente y precario, lo que lleva a desarrollar diversas estrategias de trabajos precarios e informales. Se trata de características históricas pero acentuadas en el período que se analiza.

Afirma que en general, los países de los conglomerados 1 y 2 tienen mayores capacidades para absorber su fuerza de trabajo y de manera asalariada, estando la principal diferencia en los niveles de ingreso anual por persona. Los países del tercer conglomerado, tienen una capacidad mínima para absorber y remunerar adecuadamente su fuerza de trabajo. Por esto, la población recurre en mayor proporción al autoempleo y a los mercados laborales transnacionales. Como síntesis señala que, a pesar de las diferencias entre los tres conglomerados, están caracterizados por la informalización (Martínez, 2008 b).

Las brechas en inversión social son grandísimas como legado de la institucionalidad previa y como resultado de las enormes variaciones en el monto de inversión social por habitante entre los países. Así, la desmercantilización del bienestar es mayor en los conglomerados 1



y 2 y comparados entre sí, es mayor en el 1 excepto en educación y seguridad social. La desmercantilización está definida por la necesidad y las contribuciones realizadas a través del trabajo asalariado en la asignación de recursos. Agrega que pareciera que los países del segundo conglomerado tienen una mayor presencia de la protección social organizada colectivamente (y por tanto estratificada según ocupaciones) mientras que en los del primer conglomerado es más relevante la protección social individual. En el conglomerado 3, y comparado con los otros dos, la desmercantilización es muy baja (Martínez, 2008 b).

En los dos primeros conglomerados, las políticas públicas son centrales. En el 1 se orientan principalmente en la formación de capital humano, y por tanto son consideradas productivistas, lo que supone que buscan mejorar las condiciones de la fuerza laboral para que participe del mercado laboral. En el segundo, las políticas públicas se centran en la protección, en particular en los sectores formales de la economía, a partir de las contribuciones derivadas de esas ocupaciones. Agrega la autora que, pese a esto, un amplio conjunto de la población carece de un acceso satisfactorio a los servicios públicos, lo que hace que sean considerados tanto estatales como informales (Martínez, 2008 b).

En cuanto a la desfamiliarización, indica como tendencia general, altos grados de familiarización en los tres conglomerados y el predominio de la tradicional división sexual del trabajo entre hombres y mujeres, teniendo el trabajo no remunerado femenino un papel central. Más allá de esto, en los dos primeros conglomerados, las familias nucleares tienen un papel más importante, siendo relevantes las extensas y compuestas en el tercero. Es también diferente la presión de miembros dependientes por cada persona generadora de ingresos, que es menor en los conglomerados 1 y 2 que en el tercero (Martínez, 2008 b).

Como síntesis, indica que todos los regímenes latinoamericanos son, en alguna medida, informales, en tanto una proporción de la población no puede lidiar razonablemente con los riesgos sociales a partir de las lógicas diferenciadas entre el intercambio mercantil, las relaciones familiares y la política pública. Esto hace que una proporción de la población dependa de los arreglos familiares y comunitarios para asumir prácticas que corresponden a los mercados, en particular laborales, o al Estado. Esto es especialmente agudo en el tercer conglomerado, aunque también los países de los conglomerados 1 y 2, tienen amplios contingentes de población desprotegida del mercado laboral y de la política pública y también aquí en el marco de las familias y de las redes sociales de apoyo, se despliegan variadas estrategias para llenar esos vacíos. De igual manera, aquí el trabajo femenino no remunerado a tiempo completo, realiza un importante aporte a la producción del bienestar. Todo esto se expresa en el desempeño de cada régimen, señalando la autora mayor efectividad en los estatales que en el familiarista, que tienen mayores niveles de pobreza y peores indicadores sociales en general (Martínez, 2008 b).

En el marco presentado en este capítulo, la política asistencial continuará profundizando e institucionalizando su desarrollo, especialmente a partir del cambio de siglo. A analizar ese proceso, se dedica el siguiente capítulo.

## **CAPITULO V – AMERICA LATINA EN EL INICIO DEL NUEVO SIGLO: AMPLIACION, CONSOLIDACION E INSTITUCIONALIZACION DE LA POLITICA ASISTENCIAL**

Este capítulo está centrado en analizar lo ocurrido en América Latina, en el pasaje del siglo XX al presente y fundamentalmente durante los primeros años de este último. Para el objeto de esta tesis, se trata de un período de especial relevancia, en tanto es cuando la política asistencial se amplía, consolida e institucionaliza. En un primer momento, esto ocurre en el marco de ciertas revisiones a la versión original del Consenso de Washington, a partir de los desastrosos resultados sociales analizados. Pero luego el contexto tendrá dos novedades. En varios países del continente, asumen el gobierno partidos políticos de izquierda y/o progresistas y, además, se transitará por años de crecimiento económico y aumento del gasto público, con impactos en el mercado de trabajo, la pobreza y la desigualdad. Esto implica que -incluso más allá de la orientación política- a partir de estos años, la política asistencial se instala como parte del repertorio de los que los gobiernos en América Latina realizan como respuesta a la pobreza. También en este período se procesan nuevas ‘apuestas’ en las políticas sociales, que aquí son entendidas como una segunda tanda de reformas.

### **V. I. EL CONSENSO DE WASHINGTON Y LAS REFORMAS DE SEGUNDA GENERACION**

A poco andar -y como fuera visualizado en el anterior capítulo-, las reformas promovidas por el Consenso de Washington mostraron el fracaso de sus apuestas y las manifestaciones de deterioro social, fueron más allá del momento inicial del ajuste. A esto es preciso sumar las progresivas resistencias sociales. Los niveles de empobrecimiento y miseria, incluso en los períodos de crecimiento, fomentaron el descontento<sup>28</sup> y fueron generando expectativas políticas en torno a alternativas más allá del marco hegemónico (Arditi, 2009; Dallorso, 2013; Merklen, 2005; Puello-Socarrás y Gunturiz, 2013: 33). A esto, Maestro Yarza (2007: 130) suma la necesidad, de parte del BM y el FMI de recuperar la legitimidad perdida (o al menos cuestionada) tras los ya referidos elevadísimos costos sociales.

Casi una década después del Consenso de Washington, se dieron importantes debates, que dan como resultado un cambio desde las versiones ortodoxas de los años 80 y 90 a otras heterodoxas que incorporan las cuestiones sociales y un cambio en el papel del Estado, poniendo el acento en que fuera fuerte (Abramovich y Pautassi, 2006; Dallorso, 2013; Lo Vuolo et al, 1999; Moreno- Brid, Pérez y Ruiz, 2004; Puello-Socarrás y Gunturiz, 2013).

El libro *Después del Consenso de Washington. Relanzando el crecimiento y las reformas en América Latina* de John Williamson y Pedro Pablo Kuczynski, publicado en 2003, sintetiza la nueva versión del Consenso<sup>29</sup> que recoge discusiones procesadas durante la década

---

<sup>28</sup> Para Arditi (2009: 236) la caída del Presidente de la Rúa en Argentina, en 2001, es el momento icónico de una reacción en contra de políticas y políticos, asociados con el sufrimiento del pueblo.

<sup>29</sup> Esto da lugar a expresiones tales como Consenso revisado, ampliado o post – Consenso.

anterior. Martínez y Soto (2012) la denominan como Consenso de Washington extendido en tanto suman medidas a las originales, entre ellas, la creación de redes de seguridad y la reducción de la pobreza. Bustelo (2003) y Puello-Socarrás y Gunturiz (2013) observan una estructura discursiva consistente y entienden que esas reformas suponen continuidad con las orientaciones generales y, por tanto, en ese marco, deben ser ubicadas las nuevas medidas.

Señalan Grassi et al (1994) que en los primeros cinco a siete años de los 80, casi no se prestó atención a los pobres. Es en la segunda mitad de la década que se advierte un cambio significativo y pasan a ser objeto explícito de preocupación. A mitad de los 90, indica Raczynski (1995) que:

La superación de la pobreza constituye uno de los grandes desafíos que enfrenta la región. El logro de esta meta es fundamental por razones éticas y para la estabilidad económica, social y política de los países (Raczynski, 1995: 11)

También señala los ejes que debería tener la acción del Estado y las formas de comprender la pobreza:

(...) se reconoce cada vez más que los programas sociales compensatorios constituyen un instrumento paliativo ineludible en situaciones extremas, pero que no representan un aporte significativo al combate contra la pobreza, ya que éste requiere programas que provean 'herramientas' a los sectores pobres para que salgan de la pobreza con su propio esfuerzo y programas que contribuyan a la creación de oportunidades efectivas de integración social (Raczynski, 1995: 13).

Así, a partir de los 90, la lucha contra la pobreza aparece como una preocupación y como tema central de la agenda internacional, a principios de la década de 2000 (Paz, 2010). Las prioridades fueron pensadas por los organismos internacionales, lo que no supone, que no existiera también acuerdo de parte de los gobiernos (Andrenacci, 2002).

En 1990, el BM realiza el primer monográfico sobre la pobreza en su **Informe sobre el Desarrollo Mundial** (Maestro Yarza, 2007). Allí se señala que:

Ser pobre significa no poder lograr un nivel de vida mínimamente aceptable, y no tener dinero bastante para lograr adquirir suficientes alimentos, ropa adecuada y una vivienda digna. Pobreza significa, además, baja esperanza de vida al nacer, elevadas tasas de mortalidad infantil de niños menores de cinco años y pocas oportunidades de acceso a la educación incluso básica (BM, 1990: 1).

Indica el Informe que el crecimiento es clave, en tanto es la base para aumentar los ingresos y requiere promover el uso productivo del bien que los pobres tienen en mayor abundancia, esto es, su trabajo. La mejora de la salud y la educación de los pobres redundan en beneficio de toda la economía dada la estrecha relación que existe entre la educación y el crecimiento económico y la productividad agrícola, y entre la salud y la productividad de los trabajadores. Pero se asume que en el corto plazo algunos de los más necesitados pueden salir perdiendo (BM, 1990). Esto supone aceptar cierto nivel de intervención por parte del Estado, pero el informe es claro respecto a los aspectos en que debe y en aquellos que no debe darse:

Las intervenciones gubernamentales en beneficio de los habitantes pobres de las ciudades -estableciendo por ley el salario mínimo, la seguridad de empleo y otras reglamentaciones por el estilo- en general han hecho disminuir el empleo en el sector formal. Las reglamentaciones han tendido a obstaculizar la inversión y la creación de empleo en las zonas urbanas. Los gobiernos pueden tener más éxito en esto último si evitan las distorsiones en los mercados de productos y factores y si proporcionan una infraestructura urbana adecuada. Tanto en las zonas rurales como en las urbanas hay que hacer más para mejorar la participación de los pobres en el crecimiento haciendo intervenir a los propios beneficiarios en la concepción e instrumentación de los programas, prestando más atención al fortalecimiento institucional y permitiendo que las organizaciones no gubernamentales y las agrupaciones locales de personas pobres desempeñen una función más importante (BM, 1990: 4).

Luego se indica que las políticas y programas sociales deben centrarse en los pobres y no como se entiende ocurre generalmente, que el gasto público es desviado de la gente que más lo necesita. Finalmente, el Informe también destaca la relevancia de la ayuda exterior, pero para esto es preciso que los países estén seriamente comprometidos a reducir la pobreza y que los donantes sepan aprovechar las lecciones que ha dejado la experiencia (BM, 1990).

Continuando con este organismo, otro documento relevante es el Informe sobre el Desarrollo Mundial, titulado **Lucha contra la Pobreza**, del año 2001. Se señala que está basado en nuevas pruebas y en un planteamiento multidisciplinario, lo que redundaría en una ampliación de las posibilidades de acción para reducir la pobreza en sus múltiples facetas. Propone un marco de acción, para influir en las causas de la pobreza: Oportunidad, Empoderamiento y Seguridad. Se requieren intervenciones en las tres, con participación de todos los agentes de la sociedad: el Estado, la sociedad civil, el sector privado y los mismos pobres (BM, 2001).

El crecimiento (y su calidad) es crucial para la generación de Oportunidades y debe ser rápido, sostenible y favorable a los pobres. Se destaca el aliento a la inversión privada, en tanto junto a la innovación tecnológica, son los principales motores del crecimiento del empleo y de los ingresos derivados del trabajo. Pero ya no se excluye a la inversión pública, sino que se la considera necesaria y complementaria a la privada (BM, 2001).

Es asimismo importante la multiplicación de los activos humanos, físicos y financieros. Debe garantizarse que se destine una mayor parte del gasto público a los pobres y en particular, ampliar la oferta de servicios sociales y de infraestructura, dado que los mercados no funcionan adecuadamente en favor de estos. Es también relevante su distribución en tanto los conflictos pueden erosionar la estabilidad necesaria para el crecimiento (BM, 2001).

También se sospecha de la intervención estatal, considerando que, aunque se la recomienda para incrementar los activos de los pobres, no hay garantías de que el Estado sea eficaz. Se trata entonces de una intervención que para el organismo tiene límites evidentes. Puede entorpecer el funcionamiento del mercado y reducir los incentivos para la inversión privada, lo que lejos de crear empleos, los destruiría. Finalmente indica el Banco que no siempre es posible evitar por completo las subvenciones a quienes no son pobres. Estos, muchas veces,

se resisten a aportar la parte que les corresponde, siendo necesarias medidas que permitan una mayor coalición de intereses en favor de los pobres (BM, 2001).

La ampliación de las oportunidades económicas contribuye al Empoderamiento, pero no es suficiente. Este supone aumentar la participación política de los pobres en las instituciones estatales y en las decisiones locales. Estas instituciones deben responder mejor a las necesidades de los pobres y eliminar las barreras sociales e institucionales derivadas de las diferencias de género, origen étnico y clase social (BM, 2001).

Se entiende que la descentralización, puede conseguir un mayor acercamiento entre los servicios y las comunidades pobres, pero debe articularse con mecanismos de participación popular y de supervisión ciudadana de los organismos gubernamentales. Además, las normas y redes sociales se consideran una forma de patrimonio que puede ayudar a salir de la pobreza, siendo importante incrementar su potencial, vinculándolas con organizaciones intermediarias, con mercados más amplios e instituciones públicas (BM, 2001).

Finalmente señala el organismo que la pobreza es más que la falta de consumo, es miedo al futuro, es saber que en cualquier momento puede sobrevenir una crisis y no se le podrá hacer frente. Para esto es preciso considerar la *Seguridad*, donde se observa la incorporación del enfoque del Manejo Social del Riesgo elaborado por Holzmann y Jorgensen (2000).

La seguridad es entendida como reducción de la vulnerabilidad frente a riesgos y considerada esencial para mejorar el bienestar y fomentar las inversiones en capital humano y en actividades de mayor riesgo y más rentables. Para esto son necesarias medidas para gestionar las crisis económicas y mecanismos eficientes para reducir los riesgos a que se ven expuestos los pobres. A esto agrega la necesidad de acrecentar sus activos, diversificar las actividades de los hogares y ofrecer, para las situaciones adversas, mecanismos de protección. Se trata de intervenciones que deben incorporar a la comunidad, el mercado y el Estado. El respaldo a las instituciones que ayudan a los pobres a superar los riesgos puede permitir tratar los problemas inmediatos que se derivan de las crisis, pero también, emprender actividades más arriesgadas, pero más rentables, y así salir de la pobreza (BM, 2001).

Por su parte el BID, en su documento **Para salir de la pobreza** de 1998, constata que esta, en los años 90 comienza a disminuir en algunos países, aunque su incidencia y nivel absoluto son mayores que en los 80 y además son resultados considerados frágiles. El organismo destaca su participación en el combate a la pobreza. La misma es visualizable en la construcción de una forma de comprender la realidad y actuar en ella, como fuera indicado. Valora la ayuda expresada en préstamos, pero entiende que son apenas una fracción de los gastos del Estado. Destaca otro canal de colaboración que considera casi más importante y es la agenda de investigaciones, estudios y buenas prácticas, que, a partir del diálogo con los gobiernos, puede ayudar a establecer prioridades y cambiar percepciones (BID, 1998).

También este organismo da cuenta de los impactos económicos que tienen las conmociones, que llevan a los pobres a establecer arreglos informales que presentan limitaciones. Esto hace que sea necesario que las autoridades adopten medidas para mitigar su efecto sobre el ingreso y el empleo, mediante redes y programas de protección social. Como novedad se

indica que la pobreza no es solo una condición económica, sino también la falta de capacidades y oportunidades para cambiar estas condiciones. Para la reducción de la pobreza, además del crecimiento económico sostenido, es necesaria la inversión para elevar el nivel de educación, capacitación y salud y ayudar a los pobres a ganarse los medios que les permitirán mejorar la calidad de sus vidas y aumentar su participación no sólo en proyectos, sino también en el proceso de formulación de políticas públicas (BID, 1998).

La lucha contra la pobreza, tendrá como eje central el fomento de los activos de los pobres, sobre todo del capital humano. Para el organismo, no se trata del nivel de gasto público, sino que el problema es de distribución y, por tanto, deben dedicarse más recursos a la salud y educación básicas y de calidad, en vez de otorgar subsidios a las universidades o favorecer servicios complejos de atención, que benefician a los grupos de altos ingresos. Estas preocupaciones se basan en el análisis de los costos que supone la pobreza para la sociedad. Así, -y a modo de ejemplo-, se indica que la atención de la salud materna mejorará las probabilidades de que las próximas generaciones sean más sanas y productivas y se dice que los costos de prevenir la violencia urbana deberían ser considerablemente menores al de tratar sus consecuencias (BID, 1998).

También destaca la necesidad de mayores oportunidades de los pobres para obtener ingresos, lo que supone crear empleos mejores y más productivos. Para esto, además de mejorar las destrezas de los trabajadores, es necesario un clima favorable para el crecimiento económico y la actividad empresarial y mercados que ofrezcan a los pobres acceso a empleos y bienes productivos. Otro aspecto para la reducción de la pobreza, se centra en el fortalecimiento de las redes sociales: familia, comunidades y asociaciones. Cuando se rompen estos vínculos, la calidad de vida sufre y se perpetúa el ciclo de pobreza. Agrega el organismo que estas redes son más importantes y efectivas que los programas de gobierno (BID, 1998).

Para el éxito de los programas de reducción de la pobreza, además de las orientaciones, se indica que importa como se ejecutan. Vuelve a destacarse la participación de la comunidad, la necesidad de fortalecer la voz de los pobres y la descentralización y focalización, poniendo foco en el género, la edad, la etnicidad y la ubicación geográfica que tienen fuerte correlación con la pobreza. También señala la relevancia de contar con información adecuada para analizar los problemas y diseñar sus soluciones. Se entiende que quien formula las políticas debe tener capacidad de hacer el seguimiento del perfil de los pobres, para abordar diferentes causas y consecuencias de la pobreza. El organismo también orienta su acción a desarrollar y mantener una adecuada base de datos sociales y de pobreza (BID, 1998).

Finalmente, otra perspectiva relevante para colocar en agenda el tema de la pobreza, lo constituyen los **Objetivos de Desarrollo del Milenio** (ODM). Nacen con la Declaración de la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, del 2000. Tras esto, la Secretaría General de Naciones Unidas, junto con el BM, el FMI y el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, trabajan para consensuar los ODM, aprobados en 2001 (ONU, 2000).

En un documento dirigido por Sachs (ONU, 2005 b) dedicado a elaborar un plan práctico para alcanzar los ODM, se los define como las metas que el mundo se ha fijado para luchar

contra la pobreza extrema en variadas dimensiones, junto con la igualdad de género, la educación y sustentabilidad ambiental. Se agrega que se trata de capitales interrelacionados, y que contribuyen a la acumulación de otras formas de capital.

El objetivo 1 se orienta a erradicar el hambre y la pobreza extrema y tiene como metas reducir a la mitad, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día y el de las personas que padecen hambre. Se agrega que los ingresos no son el único medidor de la pobreza, siendo necesario considerar la malnutrición, el hambre y mala salud. Una mejor alimentación aumenta la productividad laboral y la capacidad individual de obtener ganancias (ONU, 2001; 2005 a).

Maestro Yarza (2007) critica la definición de pobreza, que considera sumamente restrictiva. De hecho, el documento coordinado por Sachs (ONU, 2005 b) define a la pobreza extrema, como aquella 'que mata', en tanto priva a los individuos de los medios para permanecer vivos por el hambre, la enfermedad y los peligros ambientales.

Señala Maestro Yarza (2007) que se reconoce que la acción pública puede no garantizar las necesidades básicas de los más pobres, y por tanto hacen falta actuaciones dirigidas. Esto se traduce en los ODM, que consideran los servicios sociales de educación y salud como requisitos y no meras consecuencias del desarrollo y nunca como derechos exigibles.

Lograr la educación primaria universal, es el objetivo 2 y la meta es velar para que todos los niños y niñas puedan terminar un ciclo completo de educación primaria y esto dado que la educación proporciona conocimientos que pueden ayudar a salir de la pobreza y a conservar la salud. En el caso de las niñas, se considera que las inversiones en la educación se traducen en mejor nutrición para toda la familia, mejor atención de la salud, disminución de las tasas de fecundidad, reducción de la pobreza y un mejor rendimiento general (ONU, 2001).

El objetivo 3 promueve la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer y el objetivo 4, busca reducir la mortalidad de niños menores de 5 años, indicando que la falta de agua potable, la malnutrición, la inmunización inadecuada, la falta de educación y de acceso a servicios básicos de salud y sociales son los principales factores que contribuyen a ello. El objetivo 5 busca mejorar la salud materna y combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, es el 6. El objetivo 7 se propone garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y entre sus metas tiene el reducir a la mitad el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y al saneamiento básico y el objetivo 8, busca fomentar una alianza mundial para el desarrollo (ONU, 2005 a).

Entiende Naciones Unidas (2005 b) que para quienes viven en la pobreza extrema, los ODM representan la posibilidad de una vida más larga, saludable y satisfactoria. Pero los beneficios también refieren al crecimiento económico y el desarrollo, en tanto un trabajador más sano y educado, es más productivo y la mejora en infraestructura, reduce las enfermedades. También tienen que ver con la estabilidad y la seguridad, entendiendo que las sociedades pobres y hambrientas tienen más posibilidades que las de altos ingresos, de generar conflictos por los recursos y que la ausencia de opciones económicamente viables, distintas a la actividad criminal, crea inestabilidad y aumenta el potencial de violencia.

Lo mencionado requiere la presencia estatal y se reitera el abandono al ataque a toda intervención del Estado. Se entiende que el sector privado y el público, deben complementarse. El primero es el motor del crecimiento y de los negocios, la generación de fuentes de trabajo y el aumento de los ingresos y la productividad y, por tanto, de la reducción de la pobreza. El segundo prepara el entorno favorable al crecimiento mediante políticas macroeconómicas sólidas, el buen gobierno y el marco regulatorio para fomentar el sector privado y la provisión de bienes públicos (ONU, 2005 b).

De acuerdo a Maestro Yarza (2007) en la intervención del Estado promovida, se excluye la expansión y efectividad de los derechos humanos. En cambio, se trata de llevar adelante o continuar las políticas de desregulación, privatización, liberalización y legitimarlas. Para ello es necesario dotar de credibilidad a unas instituciones que la han perdido y de introducir operaciones de ingeniería institucional, que puedan subsanar lo que no se ha conseguido en términos de desarrollo. La autora también destaca la ausencia de la dimensión internacional para explicar la pobreza. Los países desarrollados aparecen ajenos y el papel de la gobernanza neoliberal será fortalecer las débiles capacidades estatales nacionales y combinar reformas estructurales ortodoxas con políticas sociales focalizadas.

En síntesis, entiende Maestro Yarza (2007) los objetivos y las metas son relevantes, pero también, extremadamente modestos y se mantienen dentro de las actuaciones puramente sintomáticas de la pobreza, aún cuando se diga que se está hablando de desarrollo. Agrega que el problema más de fondo surge cuando los ODM se convierten en el horizonte deseable al cual se pretende llegar, esto es, cuando el desarrollo, se ‘materializa’ en esos objetivos.

## **V.II. PANORAMA ECONOMICO, SOCIAL Y POLITICO DE AMERICA LATINA**

En el inicio del siglo XX, y en el contexto de revisiones al neoliberalismo de los 90 y del agotamiento por la espera de unos beneficios que se concentraron solo en un pequeño grupo, junto la movilización popular (organizaciones sindicales, campesinas e indígenas), en términos políticos, la principal novedad la constituye la llegada a distintos gobiernos de la región, de fuerzas progresistas y/o de izquierda: Hugo Chávez en Venezuela, en 1998; en Chile, Ricardo Lagos en el año 2000; Luiz Inacio Lula da Silva en Brasil y Néstor Kirchner en Argentina en 2003; en Uruguay en 2005, Tabaré Vázquez; Evo Morales en Bolivia, en 2006 y Rafael Correa, en 2007 en Ecuador (Mirza, 2014; Uribe Gómez, 2018).

Varios autores destacan importantes variaciones dentro de esos gobiernos, pero también elementos comunes (Arditi, 2009; Bogliacino y Rojas, 2017; Filgueira, 2013; Minteguiaga y Ubasart-González, 2015; Mirza, 2014; Uribe Gómez, 2018; Vilas, 2005). En cambio, para Pousadela (2010: 11) poco los une, más allá de que se presentaron como alternativas al modelo neoliberal. En relación a este último aspecto, para Minteguiaga y Ubasart-González (2015) y Mirza (2014) si bien cada experiencia despliega sus especificidades, buena parte de ellas asumen -al menos discursivamente- como objetivo revertir las condiciones



materiales y simbólicas heredadas de las políticas surgidas del Consenso de Washington y recuperar ciertas funciones de bienestar social y regulación económica.

De acuerdo a Ardití (2009) son cinco las coordenadas que dan forma a las izquierdas latinoamericanas. En primer lugar, no están fascinadas por el marxismo, aunque se inspiran en el imaginario socialista, ya sea en sus orientaciones culturales, en la preocupación por dar respuesta a demandas distributivas o en la reivindicación de la dignidad de quienes han sido excluidos por ser pobres, indígenas o mujeres. De aquí llega al segundo aspecto, indicando que se trata de una izquierda que tiende a exigir la igualdad sin necesariamente abolir el capitalismo, el comercio internacional o la ciudadanía liberal. Esto no supone que se conforme con cambios cosméticos para disimular la miseria y frustración y en cambio entiende que desafían la ortodoxia pregonada como encarnación de la racionalidad económica. Pero para el autor, su relación con el liberalismo presenta más matices que en el pasado. Se ha vuelto menos hostil hacia la propiedad privada y el mercado y ha llegado a aceptar la coexistencia con ellos. También Boglacino y Rojas (2017) destacan que las políticas económicas de la izquierda se caracterizan por una relación compleja entre la convergencia y la divergencia. Esto da lugar a una prudente política fiscal y a medidas orientadas a bajar la inflación, también a aceptar el mercado como el mejor mecanismo para establecer los precios, la insuficiencia de ciertas intervenciones estatales y a buscar la apertura económica y la integración regional.

El tercer elemento refiere para Ardití (2009) a la democracia electoral multipartidista, la que considera un aspecto constitutivo del imaginario de las izquierdas, pero también lo es la experimentación con formatos postliberales de la participación política. En cuarto lugar, considera que la izquierda desconfía de la ambición de Estados Unidos de imponer un orden unipolar en el mundo con él a la cabeza, aunque no tiene reparos en negociar con ese país (o cualquier otro) acuerdos comerciales si se entienden ventajosos para sus respectivos pueblos. Uribe Gómez (2018); Piñeiro y Fernández (2014) y Vilas (2010) destacan también como punto en común, la revalorización del plano regional para potenciar las estrategias nacionales e incrementar los márgenes de acción respecto a los actores hegemónicos, siendo ejemplo, el fortalecimiento del MERCOSUR y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

Finalmente, la izquierda considera que el Estado sigue siendo la instancia decisiva para regular el mercado e implementar políticas de redistribución. Agrega que vuelve a colocar en la agenda pública la discusión sobre la igualdad, la redistribución y la inclusión (Ardití, 2009). Esto es compartido por distintos autores que también consideran que esos gobiernos, buscaron moderar las inequidades sociales. Relativizan el papel de mercado como agente esencial en la distribución de bienestar y se fortalece el del Estado en el campo social (Cantu, 2015; Draibe y Riesco, 2009; Filgueira, 2013; Gómez Uribe, 2018; Midaglia y Castillo, 2014; Minteguiaga y Ubasart-González, 2015; Mirza, 2014).

En las políticas sociales, para Mirza (2014) aún cuando no desaparezcan algunas de las características más emblemáticas de los 90, se producen cambios sustantivos que se expresan en nuevos enfoques, en prácticas institucionales y en los mecanismos para brindar protección social y cobertura de necesidades básicas. En similar sentido, para Vilas (2013) la política

social irá más allá del combate a la pobreza (especialmente a la extrema) y buscará encarar las causas del empobrecimiento y la vulnerabilidad social y no solamente sus manifestaciones. Dentro de estas, Midaglia y Castillo (2014) destacan las vinculadas a la protección, incluyendo las laborales. También para Uribe Gómez (2018) las políticas sociales tuvieron un carácter más redistributivo que las implementadas durante las reformas neoliberales. Entiende que el Estado adquiere un papel renovado, en tanto debe garantizar el acceso a las prestaciones sociales básicas de calidad y la focalización es asumida como un instrumento temporal, parcial y selectivo, sin que signifique concentrar la atención solo en los más pobres. A esto, Filgueira (2013) suma la expansión del gasto social, la necesidad de limitar los excesos de la privatización y la politización de temas étnicos y culturales.

Para Reygadas y Filgueira (2011) los nuevos gobiernos implementan medidas muy diversas, que las agrupan en tres estrategias. La primera es la liberal, que pone en el centro la igualdad de oportunidades e incluye programas de transferencias condicionadas y formación de cuasi-mercados de servicios públicos. La socialdemócrata, hace énfasis en la igualdad de capacidades e impulsa derechos universales, reformas tributarias y programas de promoción al desarrollo. La tercera es la populista radical, que destaca la igualdad de resultados y promueve campañas sociales, redistribución de riquezas y fuerte intervención del Estado en la economía. Entienden que los distintos países combinaron de diversa manera dos estrategias o las tres y en general, comparten la indicada tendencia a la desmercantilización de las políticas sociales y un cambio de énfasis, con hincapié en la desigualdad y promoviendo diversas formas de acotar y regular el mercado mediante la intervención del Estado.

Otro elemento destacado en la región, son los niveles sostenidos de crecimiento económico. Entre los años 2002 y 2012, el PIB se incrementa de manera persistente, con excepción de 2009, a una tasa anual promedio de 3.8%. Luego, entre 2012 y 2015, se da una etapa de desaceleración y el crecimiento económico es solo de 0.5% anual (OIT, 2013; 2018). Esto, de acuerdo a CEPAL (2018) estuvo impulsado por una demanda externa elevada de los bienes y servicios producidos en la región, a precios cada vez mayores que beneficiaron, en particular a los países de América del Sur. Agrega OIT (2015) la disponibilidad de liquidez y financiamiento, las remesas y la expansión del consumo interno (debido a la disminución de la desocupación y la mejora en los salarios) y del crédito al sector privado.

La ampliación de la intervención pública en el campo social, tuvo como una de sus expresiones el aumento del Gasto Público Social. De acuerdo a la CEPAL (2017) en el 2000 y como porcentaje del PBI, representa el 11%, llega al 12.3% en 2008 y vuelve a ascender a partir de 2009. En 2015, alcanza un promedio simple de 10.5% y de 14.5% como porcentaje del gobierno central y del sector público respectivamente. Agrega que por primera vez los recursos destinados por los gobiernos centrales, superaron los niveles alcanzados en 2009 luego de la crisis de 2008. Ese año, el nivel de gasto social, representa un poco más de la mitad del gasto público total. Al analizar su distribución, surge que protección social, educación y salud son las funciones prioritarias, con niveles que en 2015 llegaron, como promedio de los países considerados, al 5,0%, el 4,6% y el 3,4% del PIB, respectivamente.

Entiende CEPAL (2016; 2018) que es en el trabajo donde se genera el 80% de los ingresos totales de los hogares en América Latina y el Caribe y donde se producen, exacerbaban o mitigan las desigualdades en su distribución. En el inicio del siglo, un elemento favorable a destacar refiere a la reducción del desempleo (CEPAL, 2018). En 2014, alcanza mínimos históricos (6.2%), lo que resulta en una clara mejora en relación al 11.1% en el año 2003. Esta tendencia comienza a revertirse a partir de 2015. Agrega OIT (2015) que, a pesar de la baja, en 2013, hay 14,8 millones de mujeres y hombres que buscan trabajo sin conseguirlo.

También se destacan mejoras de los ingresos laborales, hasta 2012, teniendo en 2014 una magnitud muy moderada, aunque también se observan las diferencias en los ingresos según el tipo de inserción laboral. Asimismo, hay una mejora en los salarios mínimos, aunque también tiende a desacelerarse a partir de 2013. Esta realidad estuvo reflejada en la capacidad de compra, aunque persiste una brecha respecto a las necesidades básicas de los trabajadores y sus familias y, por tanto, un salario mínimo sería insuficiente para sacar de la pobreza a un hogar promedio (CEPAL, 2017, 2018; OIT, 2014, 2015, 2017).

Además de la existencia de empleo, es preciso analizar su calidad. El empleo informal no agrícola se reduce del 52% al 47% entre 2005-2015, estando la cifra estancada desde 2012. Involucra un segmento importante de la fuerza laboral, tiene una gran heterogeneidad y afecta de manera especial a ciertos colectivos: es mayor entre los menos educados y entre los más pobres, afecta a 56% de los jóvenes de 15 a 24 años y a 50% de las mujeres. En su mayoría está compuesto por trabajadores por cuenta propia, seguido de trabajadores asalariados de empresas privadas y en el trabajo doméstico. En cuanto al subempleo, este se reduce en los primeros años, pero a partir de 2011, este proceso se estanca en algunos países y se incrementa en otros (OIT, 2013, 2015, 2018).

Ambos organismos analizan también la cobertura de la protección social y observan avances, pero modestos. Debido al aumento de la asalarización y la formalización del empleo, el porcentaje de trabajadores que cotizaban en los sistemas de pensiones se eleva de un 38,3% en 2002 a un 50,3% en 2015. La cobertura es también debida a la ampliación de los programas no contributivos. Observan una elevada proporción de trabajadores desprotegidos y, diferencias entre trabajadores, persistiendo un importante número de estos sin cobertura de seguridad social, de salud o pensiones (CEPAL, 2017; OIT, 2013, 2015).

CEPAL (2018) también destaca la persistencia de una importante proporción de personas ocupadas cuyos ingresos se ubican por debajo de umbrales mínimos de satisfacción individuales y a nivel de los hogares. El organismo destaca la mejora continua desde 2002, pese a lo cual, en 2016, 7 de cada 10 ocupados se ubicaban por debajo del umbral de las cuatro líneas de pobreza, en lugar de 8 de cada 10 como ocurría en el primero de los años analizados.

Los procesos presentados impactan en la pobreza y la pobreza extrema. Como se observa en el siguiente cuadro, hasta 2014, ambas tuvieron una tendencia decreciente que se inicia en 2002, con los mayores niveles registrados desde 1990. Entre 2002 y 2008 se da una marcada

disminución de personas en situación de pobreza y pobreza extrema, a partir del último año una desaceleración de esa reducción y un incremento desde 2015 (CEPAL, 2018).

**Cuadro 2. América Latina: evolución de la pobreza y la indigencia, entre 2002 y 2017 (en porcentajes de personas).**

<b>Año</b>	<b>Pobreza</b>	<b>Indigencia</b>
2002	45.9	12.4
2006	36.3	13.3
2007	34.1	12.6
2008	34.1	9.6
2009	33.0	13.1
2010	31.1	12.1
2011	29.7	11.7
2012	29.3	8.4
2013	28.1	11.9
2014	28.5	8.2
2015	29.8	9.0
2016	30.7	10.0
2017	30.7	10.2

Fuente: CEPAL (2010; 2018).

Esta reducción es explicada en base al crecimiento económico, pero también a las políticas desarrolladas,

En concordancia con las diversas condiciones institucionales y de política pública que caracterizan a los países de la región, niveles o variaciones similares del producto generan diferentes niveles y variaciones del ingreso de los hogares (CEPAL, 2018: 93).

Un último aspecto a analizar, refiere a la desigualdad de ingresos. Indica CEPAL (2018) que, desde principios de la década de 2000, la misma se reduce, hasta 2015 cuando se desacelera el ritmo de reducción lo que lleva a que los niveles en 2016 sean muy similares a los de 2014. Observando la brecha de ingresos entre quienes tienen los mayores y menores, indica que, en 2016, el ingreso captado por el quintil V representa alrededor del 45% del ingreso de los hogares, mientras que el ingreso promedio del quintil I es de apenas un 6% de los ingresos totales. Agrega que el ingreso del 10% más rico de la población equivale aproximadamente al ingreso de los tres primeros quintiles, que abarcan al 60% de la población.

La desigualdad, a partir del índice de Gini, muestra que entre 2002 y 2008, el promedio simple de la región se redujo a un ritmo del 1,5% anual y, entre 2008 y 2014, la reducción fue del 0,7% anual. Entre 2002 y 2013 el índice de Gini promedio cayó aproximadamente un 10%, de 0,542 a 0,486. Entre 2014 y 2016, la desigualdad promedio se redujo apenas un 0,4% al año. En 2014, el valor promedio fue de 0,473 (CEPAL, 2015; 2017; 2018).

Como puede observarse, la política asistencial irá ampliando su desarrollo y se institucionalizará en un contexto emergencia, que opera como su fundamento. A partir de esto, resultan dos aspectos relevantes. El primero es que, pasado ese contexto, esa actuación pública se mantiene y expande. También es de destacar que aún cuando aparecen las mejoras en las condiciones sociales y económicas en el continente, estas se dan en referencia a una situación que como ya se viera fue catastrófica y manteniendo niveles de pobreza y desigualdad y dificultades en el mercado de trabajo tremendamente relevantes. Pese a esto, no se encuentran aquí los aspectos que parecen legitimar la política asistencial y en cambio lo hace la mirada sobre la realidad social y la pobreza a la que se hiciera referencia y que tendrá una de sus expresiones en el nuevo modelo de políticas sociales. Este proceso indicado para América Latina, también da pistas importantes para analizar el caso uruguayo.

### **V.III. EL NUEVO MODELO DE POLÍTICAS SOCIALES: SEGUNDA TANDA DE REFORMAS**

Como se viene analizando, las promesas neoliberales no encontraron expresión en la realidad, y poco a poco los organismos promotores aceptan la conveniencia de mayor intervención estatal. A esto se suman los nuevos gobiernos progresistas y/o de izquierda, que generan también un reposicionamiento del Estado. Por un lado y por el otro, la política social ampliará su presencia pública y pasará a estar asociada a ideas que ausentes o tímidamente presentes en el modelo ya presentado, tomarán centralidad en este siglo. Esto lleva a afirmar la existencia de una segunda tanda de reformas, entendida en continuidad con la anterior.

La pobreza será crecientemente asociada a dificultades en el **capital humano**<sup>30</sup> y el **capital social** y la inversión en los mismos, adquirirá centralidad en las políticas y serán los organismos internacionales (BID, BM, CEPAL, PNUD) sus mayores difusores (Abramovich y Pautassi, 2006; González de la Rocha, 2005; Stein, 2003). Al crecimiento económico es preciso sumar políticas específicas que permitan generar oportunidades económicas para los pobres y atender las desigualdades en la distribución de activos (Yamada, 2001). Esto se plantea como una concepción de la superación de la pobreza, distinta a la tradicional, ya no asociada a la mejora en las condiciones de vida, en términos de los servicios básicos con los que cuentan, sino al fortalecimiento de sus capacidades individuales (Cunill Grau, 2005).

Dentro del concepto de capital humano y de acuerdo a Mallardi et al (2015), Paz (2010) y Stein (2003), la educación supone una inversión dado que genera costos monetarios y no

---

<sup>30</sup> Esta idea tiene por detrás las formulaciones de Amartya Sen y la definición de desarrollo asumida por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (ver: Álvarez, 2005; Stein, 2003).

monetarios actuales e impacta en el ingreso futuro, aumentando los recursos de que disponen las personas. Esta idea permite articular objetivos de corto y largo plazo y la gestión de los comportamientos de los individuos en situación de pobreza (Dallorso, 2013). Se entiende que, además, existe una relación positiva entre el desarrollo económico y las tasas de escolarización. Para Kliksberg (2000) el capital humano supone que la mejora del perfil de la población, es un fin en sí mismo y también una vía para alcanzar productividad (la mano de obra calificada potencia la capacidad de trabajo y de la producción), progreso tecnológico y competitividad. Los niveles de calificación serán determinantes y la nutrición y la salud las condiciones para el desarrollo del capital humano.

Entiende Yamada (2001) del BID, que la inversión en capital humano es generalmente poco atractiva para los pobres por los costos de oportunidad que supone la asistencia al sistema educativo, en lugar contribuir con las necesidades familiares. También menciona problemas en la calidad de los servicios de educación y salud y por tanto la necesidad de medidas tanto por el lado de la demanda como de la oferta. Las inversiones en esta suponen la acción del Estado, aunque también de la sociedad civil y el sector privado (Stein, 2003: 15). Para Domínguez Ugá (2004) se trataría de un Estado necesario para aumentar las capacidades de los pobres, pero que se volvería desnecesario cuando estuvieran capacitados, pudiendo procurar su desarrollo personal en el mercado.

Esta perspectiva también ha sido criticada. De acuerdo a Álvarez (2011) el capital humano convierte al trabajador en un capital y al ingreso, en el producto. El trabajador además debe capacitarse de acuerdo a las oportunidades que sepa reconocer en el mercado, no a las condiciones de posibilidad que la sociedad le brinde. Agrega que este dispositivo se traduce en formas disciplinarias y de controles para acceder a educación y salud, partiendo del prejuicio de que los pobres no son proclives a educarse ni a cuidar de su salud ni a su prole.

Además, entienden Álvarez (2002; 2011), Campana (2014; 2015), Dallorso (2013) y Puello-Socarrás y Gunturiz (2013) que, si bien se construye un discurso que lamenta y deplora la pobreza, las prácticas y discursos en torno al capital humano, apuntan a la problemática en sus límites y extremos, desentendiéndose de su núcleo estructural y dando por sentado que los puntos de partida de los individuos son diferentes. No hacen parte del análisis, los determinantes de una inversión desigual en capital humano. La pobreza se deshistoriza y se invisibiliza como producto de relaciones sociales asimétricas y desiguales y en las cuales el Estado asume un rol activo de productor y reproductor del orden social.

Además, se observa el desplazamiento hacia las características personales en la explicación de la pobreza y formas de atenderla, habilitando un proceso de estigmatización y responsabilización de los pobres por su propia situación (Barba y Valencia, 2011; da Silva e Silva, 2014; Dallorso, 2013; Domínguez Uga, 2004; Grassi, 2006). Esto permite afirmar que la pobreza puede resolverse a partir de potenciar las capacidades individuales o comunitarias de los pobres y de las oportunidades que otorga un mundo basado en supuestas libertades y comprender los procesos sociales en un nivel más individualizado (Campana, 2014; Mallardi et al, 2015).

Álvarez (2002) también cuestiona que la idea que la pobreza no es solo un problema de recursos monetarios obtenidos en el mercado, sino también que la privación de otras capacidades, no dice nada en relación a cuál capacidad determina la adquisición de las otras. Entiende que el foco en las capacidades y no en las condiciones estructurales de desigualdad, acerca esta visión a la cultura de la pobreza. Este aspecto también es destacado por Dallorso (2013) para quien lo cultural se configura como marco en el cual se pueden regular las diferencias -presentadas como creencias erróneas- desligándolas de su correlato socioeconómico y de la desigualdad. En este marco, los pobres lo son porque prefirieron no invertir en capital humano. La diferencia entre quienes invierten y quienes no lo hacen, es explicada a partir de dificultades en la ponderación de los retornos de las inversiones de sus hijos y esto por una escasa acumulación en capital humano, volviendo circular el argumento.

Para superar la pobreza, también adquirirá centralidad la idea de **capital social**<sup>31</sup>, que de acuerdo a Kliksberg (2000) surge a partir de constatar la existencia de elementos no visibles del funcionamiento cotidiano de una sociedad, que tienen que ver con su tejido social básico e inciden en las posibilidades de crecimiento y desarrollo. El desarrollo social, fortalece el capital humano, potencia el social y genera estabilidad política, que constituyen bases esenciales para un crecimiento sano y sostenido. Esta perspectiva es ilustrada con una frase, en 1996 del Presidente del BM, quien señalara que

Sin equidad no puede haber estabilidad mundial. Sin un mayor sentido de justicia social, nuestras ciudades no serán seguras y nuestras sociedades no serán estables. Sin inclusión, demasiados de nosotros estaremos condenados a vivir separados, armados y aterrados (Wolfensohn, en Álvarez, 2002: 152).

Álvarez (2002) observa que la idea de una ‘energía’ en la sociedad civil, considerada como solución a los problemas, es destacada por distintas vertientes. Algunos, promueven el capital social para justificar el retiro del Estado en su responsabilidad en la protección social y compensar la flexibilización de las relaciones laborales. Otros valoran la incorporación de elementos sociales y culturales al discurso del desarrollo, solo centrado en los económicos. Finalmente, los sectores más progresistas destacan el valor emancipatorio y democratizador de las redes locales, creando valores alternativos a la razón instrumental. Considera que la mirada del BM y las agencias de desarrollo, busca compensar las fallas del mercado y el retiro del Estado y por tanto centra su función en la protección y adaptación a situaciones de crisis.

De acuerdo a Arriagada (2003) y Serrano (2005) para el BM, el capital social refiere a las instituciones, relaciones y normas que conforman la calidad y cantidad de las interacciones sociales en una sociedad. Lo considera con un enfoque económico que permite mejorar las condiciones de vida de la población pobre y, por tanto, es crucial invertir en su capacidad organizativa y promover su rol como colaboradores en los programas de desarrollo. El BID enfatiza en las dimensiones éticas y culturales del capital social y propone factores como la

---

<sup>31</sup> Dentro de esta perspectiva, se observa un amplio abanico de matices que tienen en Bourdieu (1985), Coleman (1990) y Putnam (1993) sus principales referencias académicas (ver, Arriagada, 2003; Serrano, 2005 y Stein, 2003).

confianza social, el grado de asociatividad, de conciencia cívica, los valores éticos y la cultura entendida como la 'manera de vivir juntos'. Finalmente, el PNUD concibe el capital social como relaciones informales de confianza y cooperación (familia, vecindario, colegas), asociatividad formal en organizaciones diversas y marco institucional normativo y valórico de una sociedad que fomenta o inhibe las relaciones de confianza y compromiso cívico.

Indica Arriagada (2003) que, pese a la polisemia del concepto, hay ciertos elementos comunes. Para la autora, Bebbington (2005) y Serrano (2005) el capital social puede ser entendido como el conjunto de relaciones sociales asociativas y de cooperación, basadas en la confianza y la reciprocidad. Tiene un valor en sí mismo por el sentido de pertenencia y el poder de estar organizado y/o conectado, pero también -y eso lleva al segundo aspecto- en tanto facilita el acceso a otros recursos. El capital social también refiere a que esas relaciones generan valor, activos y oportunidades, que inciden en las cuotas de poder e influencia social y en su conjunto, contribuyen a un mayor bienestar social. Ciertas normas, valores y prácticas del patrimonio comunitario, constituyen recursos que pueden lograr el empoderamiento de los actores sociales y dar sustentabilidad a la intervención estatal. Considera Bebbington (2005) que el énfasis se coloca en lo que los pobres tienen (y no, en lo que no poseen) y en su capacidad de acción y Bolívar y Flores (2011) entienden que son pocos los recursos con que cuenta el continente y es un error no aprovecharlos en la superación de la pobreza y la desigualdad. El capital social además puede ser apropiado mediante las relaciones sociales, lo que supone una diferencia con otros capitales que requieren mayores capacidades.

Arriagada (2003) señala diversos cuestionamientos que se han realizado al capital social. Algunos se centran en la vaguedad y confusión del término. Otros en que no está igualmente distribuido en la sociedad, lo que responde a clivajes sociales, a diferencias de género, etnia o de carácter geográfico. Asimismo, se advierte que el concepto no debería restringirse a analizar las relaciones sociales que persiguen fines deseables para la sociedad, lo que lleva a considerar el clientelismo, nepotismo y caudillismo. Álvarez (2002) agrega que no siempre el capital social contiene lógicas antimerchantiles o proclives a los intereses comunes.

Otra crítica es planteada por Álvarez (2002; 2005), Cardarelli y Rosenfeld (2000) y González de la Rocha (2005) para quienes este capital permite desviar la atención de las condiciones estructurales que causan y reproducen la pobreza. La falta de cosas se relativiza por las capacidades para conseguirlas, transformarlas o intercambiarlas. La pobreza aparece atribuida a condiciones individuales de carencia de capital social y sería la participación en relaciones sociales y las capacidades individuales para manejar recursos sociales lo que permitiría aumentar los ingresos y el bienestar. Para Danani (2008) la comunitarización materializa una pérdida del carácter colectivo de la vida, lo que supone la negación de la responsabilidad social por el bienestar en sentido material, institucional, político y cultural.

Asociado a lo anterior, se cuestiona la prescindibilidad del Estado y del mercado. Álvarez (2002) señala que la economía política como espacio de redistribución de la riqueza y las instituciones que garantizan derechos, se debilitan o tienden a erradicarse. Para Arriagada (2003) existe el riesgo de desplazar la responsabilidad del Estado desentendiéndose de las



consecuencias de las políticas públicas que se desarrollan y de las posibilidades de ampliar los recursos para mejorar las condiciones de vida de la población. Finalmente, para Danani (2008) esto supone menores garantías, en tanto solo la sociedad y sus instituciones público – estatales pueden prestar garantías y ser demandadas por ellos.

Otro aspecto cuestionado es colocado por Álvarez (2002) y González de la Rocha (2005) quienes indican que la vida social rica en contactos y relaciones, aparece cuando hay recursos materiales que nutren la sociabilidad. En contextos de desigualdad, es muy poco probable que se potencie el capital social y por tanto se reduzcan la pobreza y la desigualdad. Los vínculos primarios sirven para mitigar situaciones de vulnerabilidad y pueden resolver problemas coyunturales, pero de no modificarse condiciones estructurales, sólo podrán completar o parchar las carencias de derechos o la escasez de ingresos monetarios.

Lo señalado permite justificar también el merecimiento y esfuerzo planteados por Lera (2015) y expresado en la expectativa por ver en los destinatarios de las políticas asistenciales muestras de empeño por superar la pobreza. Esto, de acuerdo a la autora y Bustelo (2008) llevará a que la moralidad se invierta y lo inmoral será depender del Estado y lo moral, bastarse a sí mismo. Las prestaciones deben ser acotadas, debiendo potenciar las habilidades, fortalecer la autoestima y así, ayudar al pobre a que se ayude a sí mismo. La capacidad se configura como un proyecto personal, que nada tiene que ver con la ciudadanía y los sujetos como parte de un proyecto colectivo. Esto permitirá de acuerdo a Lera (2015) el pasaje desde el desvalor que porta la asistencia, al valor que se otorga por la promoción.

Finalmente, Serrano (2005) considera que los proyectos, en particular los apoyados por el BM y el BID, tienden a construir escenarios funcionales y no conflictivos que invitan más a la resignación que al cambio. Agrega que el capital social refuerza valores comunitarios con un fuerte sentido de integración normativa, que pueden expresar una mirada conservadora de la sociedad civil y de la vida pública. Para González de la Rocha (2005) capital social se centra produce menos desafíos políticos que la ciudadanía y Álvarez (2002) y Stein (2003) entienden que es la amenaza potencial a la gobernabilidad y el riesgo de fractura social, el móvil más importante para estas propuestas y no un genuino interés por atacar la pobreza.

Dando forma a estos aspectos, se plantea que la pobreza supone ir más allá del ingreso y así adquirirá centralidad la **multidimensionalidad de la pobreza** (Abramovich y Pautassi, 2006; Draibe y Riesco, 2009; Domínguez Ugá, 2004; Franco, 2006). Entiende Arriagada (2003) que la pobreza es compleja, relacional y multidimensional y de acuerdo a Cecchini y Martínez (2011) ante el acuerdo sobre la falta de mecanismos efectivos de protección frente a la pobreza y la vulnerabilidad, se da un debate sobre la multidimensionalidad de sus causas y consecuencias. Para Cunill Grau et al (2015) la pobreza supone una multiplicidad de privaciones que se refuerzan mutuamente llevando a su reproducción intergeneracional. Entienden que a esas carencias se suman creencias, valores y comportamientos, que actúan como factores menos tangibles pero que perpetúan esas condiciones, tales como la desesperanza, la resignación, la dependencia y el fatalismo.

La multidimensionalidad, que se plantea supone la conciencia de la creciente complejidad social, lleva a la necesidad de enfoques integrales, que den cuenta de los variados aspectos y abordarlos como una unidad (Cunill Grau et al, 2015; Franco, 2006). Así,

Las nuevas concepciones sobre la pobreza la definen como un fenómeno multidimensional. (...) el análisis debería ser integral y tomar en cuenta todas sus dimensiones y capitales (social, natural, humano, financiero, físico y laboral) (Jara et al, 2013: 11)

Esto llevará a otro asunto que también tendrá mucha relevancia en las políticas sociales y es la **intersectorialidad**. No se trataría de articular acciones sectoriales, sino de desarrollar estrategias conjuntas a problemas que tienen complejas, diversas y relacionadas causas y construir algo nuevo y de manera compartida (Cunill Grau, 2014; Cunill Grau et al, 2015). Jara y González (2015) agregan que la retórica de la articulación intersectorial está mucho más desarrollada que sus expresiones concretas y por esto lo fundamental es identificar las cuestiones operacionales que puedan hacerla posible. El análisis muestra la relevancia que la intersectorialidad fue adquiriendo en las políticas sociales:

Actualmente observamos una recurrente invocación a la intersectorialidad como eje central de las nuevas políticas sociales, al punto de que aparece como la nueva promesa en materia de gestión para acometer objetivos de transformación social (Cunill Grau, 2014: 6).

Resulta interesante que esta necesidad explicada a partir de lo que la autora entiende como una reconceptualización de los asuntos públicos, lo que supone básicamente que su abordaje debe ser multidimensional y con un enfoque de derechos. Aunque tiene que ver con la mejora en la provisión de servicios públicos, el foco se coloca en la forma de solucionar el problema que se busca enfrentar. Si este es multicausal,

(...) la perspectiva de la integralidad se constituye en la base de la intersectorialidad, asumiéndose que una comprensión ampliada del fenómeno de la pobreza y de la vulnerabilidad social exige algo más que una simple conexión o agregación de sectores gubernamentales entre sí y de éstos con otros sectores (Cunill Grau, 2014: 12).

Crearía mejores soluciones que la sectorialidad, en tanto posibilita compartir recursos que son propios de cada sector, sean estos gubernamentales, mercantiles o no mercantiles (Cunill Grau, 2005; 2014).

Procurando definir lo que la intersectorialidad supone, la autora identifica tres elementos que harían parte del concepto. El primero es el de integración, presente en todas las definiciones de intersectorialidad y el segundo es el de inclusividad, en el sentido que la intersectorialidad puede afectar desde el diseño hasta la evaluación de las acciones. Finalmente, hace referencia a la idea de mancomunidad, en tanto la intersectorialidad implica compartir recursos, responsabilidades y acciones, interpelando a la solidaridad o al poder (Cunill Grau, 2005).

Cunill Grau (2005) entiende que la intersectorialidad no es siempre deseable en todas las políticas, ni en todo su desarrollo. Las situaciones en las que tiene mayores probabilidades de aflorar, son para la autora, los temas o problemas que traspasan la esfera de la competencia de un órgano. Asimismo, visualiza distintas posibilidades donde la intersectorialidad está presente, según lo haga en la formulación e implementación o solamente en la primera y si

refieren al conjunto de las políticas públicas, solo a las sociales o dentro de estas, a las de combate a la pobreza, dando lugar a seis posibilidades. A pesar de esta variedad, la intersectorialidad parece plantearse básicamente en torno a la pobreza. De acuerdo a la autora, en tanto es un instrumento de la integralidad, se vuelve insustituible en estas acciones públicas y es de hecho donde se centran sus mayores análisis:

(...) teniendo en consideración los altos costos (de tiempo, de organización, financieros, entre otros) de la intersectorialidad, solo correspondería buscar una integración de los sectores cuando el problema es altamente complejo, se debe lidiar con niveles enormes de vulnerabilidad y si son necesarios cambios profundos en el comportamiento de los individuos, sus familias y su entorno (Cunill Grau et al, 2015: 414).

Desde lo analizado se llegará a otro asunto que más que innovación, supone la profundización de aspectos presentes: la importancia del **territorio**. También aquí, aunque su formulación es general, tiende a estar básicamente asociado a la pobreza y la asistencia.

Entiende Cunill Grau (2005) que es más probable que la intersectorialidad funcione mejor en el nivel local que en el nacional, en tanto es más factible lograr la desconcentración espacial necesaria. Además, para el propósito de integración, debe operar en espacios más cercanos a sus destinatarios, o sea donde residen, manifiestan sus problemas y tienen acceso a los servicios. Para Jara y González (2015) la integración de los servicios, devuelve la mirada al territorio y a la forma en que se gestionan los recursos. Además, la descentralización podría desempeñar un papel eficiente para diagnosticar y captar las demandas y necesidades heterogéneas de la población y actuar sobre estas, de manera integral. También se tornaría más viable la participación de los ciudadanos en las políticas (Cunill Grau et al, 2015).

A partir de lo señalado se desarrollan tres mecanismos para promover la gestión integral del territorio. Por un lado, incentivos a los gobiernos locales para favorecer la intersectorialidad en la protección social. Luego, la creación de ámbitos de coordinación local, que suponen la apertura de espacios de intercambio de información y otros recursos estratégicos entre actores locales. Finalmente, la pobreza extrema será abordada de manera descentralizada y personalizada, a partir del acompañamiento familiar (Cunill Grau et al, 2015).

Otro aporte referido a la necesidad de ‘estar sobre el terreno’, es desarrollado por Perelmiter (2011; 2016) quien realiza un análisis sobre las transformaciones experimentadas en las políticas asistenciales en Argentina desde 2003 (y específicamente a partir del estudio del Ministerio de Desarrollo Social) y ofrece elementos para pensar más allá de esa realidad. Entiende que los cambios más visibles en esta línea de actuación pública se ubicaron en la masificación de la cobertura y en una mejora relativa de los montos de las prestaciones, pero hay otra dimensión menos visible pero muy relevante: el llamado principio de territorialidad.

La distancia entre el Estado y los sectores desplazados, se configuró como un problema político y el Ministerio aspiró a ser una burocracia social y políticamente próxima y para eso desarrolló tres formas de territorializar la autoridad: fijándola en el espacio local, haciéndola circular por el territorio nacional y difuminándola en el cuerpo social. La primera supuso

desconcentrar su aparato técnico administrativo a través de la construcción de filiales. Los Centros de Referencia, concentraron en un mismo espacio las sedes locales de cada plan social y su personal. Generaron una instancia de atención al público en los centros urbanos, inexistente previamente. Otro instrumento fueron los Centros Integradores Comunitarios, diseñados como una red de instituciones proveedoras de servicios sociales a nivel municipal y focalizados en las localidades vulnerables y también pensados como espacios de participación comunitaria donde se integrarían diversos agentes locales quienes tendrían a su cargo la gestión a través de las Mesas de Gestión Local. En tercer lugar, la búsqueda de territorialidad también supuso permanentes desplazamientos de los agentes de nivel central al terreno. Estos pasaron a contener un sentido personalizador, de re -anclaje del vínculo entre el Estado y los territorios y poblaciones más relegados (Perelmiter, 2011; 2016).

Además, el territorio aparece como un espacio de verificación cognitiva. El 'estar allí' genera una verdad que se conoce porque se siente. Contrasta, con otro tipo de objetivaciones de los problemas sociales como las cifras estadísticas, cuyo carácter 'escandaloso' puede motivar denuncias y políticas públicas, pero difícilmente pueda generar emociones, para lo cual hace falta el 'encuentro' con una escena particular, con el 'caso' (Perelmiter, 2011; 2016).

Analizando la política asistencial en Brasil, Couto et al (2010) destacan la consideración del territorio más allá de la dimensión geográfica, como un espacio habitado y síntesis de relaciones sociales. Se expresan las carencias y necesidades, pero también, se forjan las luchas colectivas. Entienden que la territorialización es clave para que los servicios sean ofertados cerca de la población, para que el territorio sea provisto de recursos que mejoren las condiciones de vida y pertenezca a la ciudad. Pero las autoras también destacan la necesidad de pensar el abordaje territorial desde la segregación espacial y social. Así, señalan la preocupación por acciones que refuerzan territorios homogéneos de pobreza, que pueden fomentar estigmas por parte de la sociedad y la población que allí habita. Orellana (2016) comparte estas preocupaciones e indica que los territorios pobres, son lugares donde la ausencia de servicios, la abundancia de problemáticas y la mirada externa dificultan el deseo de pertenencia, instalando un intento de distancia del lugar donde se reside.

Además, indican Couto et al (2010) y Merklen (2005) que gran parte de las vulnerabilidades sociales, no tienen origen local y sí procesos estructurales. Los lazos locales de solidaridad no dan acceso más que a una inserción marginal, aunque más no sea porque la relación con el trabajo pasa por otras vías. Entienden las autoras que es necesario regular las expectativas de los abordajes en territorios pobres y evitar que la individualización de la responsabilidad social también incorpore las zonas en que habitan los pobres y atribuir, de acuerdo a Couto (2015) las precarias condiciones de vida, a la falta de capacidad de la comunidad para enfrentar sus problemas, destituidas del derecho a la ciudad.

Como puede observarse, estas innovaciones en las políticas sociales, aunque presentadas como de carácter general, tendrán particular fuerza en la política asistencial y así, aspectos que aparecen como 'buenos para todos', terminan siendo solamente 'buenos para algunos'. Su principal aporte parece estar en la mirada sobre la pobreza que contribuyen a consolidar y donde a la cuenta de lo complejo, la realidad se simplifica extremadamente. Eso habilita

un proceso de desplazamiento a las discusiones sobre las formas de las políticas y programas que aleja de aquellas centradas en la producción y reproducción de pobreza. Esto también configura un aporte para analizar la política asistencial en el país.

Es desde estos enfoques que se consolidará la política asistencial, siendo los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC), el ejemplo prototípico. El siguiente apartado los presenta y analiza, a partir de esa centralidad -siendo también así en Uruguay- y por la relevancia de las discusiones en las que se centra y aquellas que omite.

#### **V.IV. LA AMPLIACION DE LA POLITICA ASISTENCIAL: EL CASO DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS <sup>32</sup>**

La pobreza se fortalece como temática en la agenda estatal y la asistencia social como función del Estado (Gunturiz, 2013). Aunque desde mediados de los 80, los programas de asistencia social (fundamentalmente subsidios monetarios) comienzan a expandirse, en la década del 2000, pasan a otro status y se consolidan como grandes y emblemáticos programas de superación de la pobreza y toman como principal forma de intervención a los Programas de Transferencias Condicionadas (Barrientos, 2012; Cecchini y Madariaga, 2011; Draibe y Riesco, 2009; Filgueira, 2015; Martínez y Sánchez-Ancochea, 2016; Piñeiro y Fernández, 2014: 52,59; Rodríguez, 2011; Serrano, 2005; Villatoro, 2007).

Esos programas y de acuerdo a Cecchini y Atuesta (2017) y CEPAL/OIT (2014) adquieren preeminencia en el debate sobre las políticas sociales y han sido uno de los principales motores de sus modificaciones. Una publicación del BID, realizada a 20 años de su existencia, indica que han sido una innovación radical y que las mejoras en el bienestar de la población, así como el fortalecimiento de la institucionalidad social, han hecho se consoliden en la región y fuera de ella (VVAA, 2017).

De igual manera que con los FIS, también aquí es observable la presencia del BM y el BID, apropiándose y difundiendo esta línea de actuación pública (Dallorso, 2013; Draibe y Riesco, 2009; Gunturiz, 2013; Hevia, 2011; Mallardi et al, 2015; Piñeiro y Fernández, 2014; Puello-Socarrás y Gunturiz, 2013; Serrano, 2005; Veras Soares y Britto, 2008). Valencia (2008) destaca que estos organismos recibieron estos programas con 'notable entusiasmo' y Cecchini y Martínez (2011) visualizan la influencia en aspectos financieros, técnicos y de difusión. El BID (2014) señala que ha sido uno de los principales promotores de estos

---

<sup>32</sup> En este trabajo, se utiliza la expresión Programas de Transferencias Condicionadas (salvo en las citas textuales que se mantiene la expresión utilizada por el/los autor/es), pero este tipo de programas recibe también otras denominaciones, tales como: Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (Tejerina y Pizano, 2016), Transferencias Condicionadas de Efectivo (BID, 2014; Rawlings y Rubio, 2003), Transferencias Monetarias Condicionadas (BM, 2009; Fiszbein y Schady, 2009; Gunturiz, 2013; Piñeiro y Fernández, 2014: 59; VVAA, 2017), Programas de Transferencias Condicionadas de Ingreso (Rodríguez, 2011), Transferencias Condicionadas de Renta (Midaglia, 2012).

programas y la expresión utilizada es la de ‘ayuda’ a los países para diseñar y administrar PTC según sus capacidades institucionales<sup>33</sup>.

Los PTC tienen su origen en Brasil, a mitad de la década de los 90. Allí, en distintas municipalidades y en el Distrito Federal surgen programas destinados a entregar transferencias en efectivo a familias en extrema pobreza a cambio de contraprestaciones en el área educativa y en 1997, en México, se lanza PROGRESA (Programa de Educación, Salud y Alimentación), el primer programa de carácter nacional, que se convierte en uno de los principales referentes de la región (BM, 2009; Cecchini y Atuesta, 2017; Cecchini y Madariaga, 2011; da Silva e Silva, 2014; Fonseca, 2006; Hevia, 2011).

Desde ese momento -y como puede visualizarse en el cuadro 3-, se difunden a un ritmo que distintos autores señalan como prodigioso. A partir de 2006, casi todos los países de la región tienen un programa de este tipo, desempeñan un papel cada vez más importante en las estrategias de reducción de la pobreza y en algunos son el mayor programa de asistencia social (BM, 2009; Cecchini y Atuesta, 2017; Cecchini y Martínez, 2011; da Silva e Silva, 2014; Fiszbein y Schady, 2009; Rawlings y Rubio, 2003; Rodríguez, 2011; Valencia, 2008).

Además, aumentan los montos de las transferencias, incrementan su cobertura y alcance geográfico. El porcentaje de población en hogares que participan de PTC, era en el 2000 el 3.6% y en 2005 se ubica en el 14.6% y llega a su máximo en el 2010 alcanzando el 22.7%. Considerando los mismos años, los hogares participantes son del 3.1%, cinco años después el 12.8% y representan el 18.7% en 2010. A partir de este año, se estabiliza con disminuciones a partir de 2014. Este porcentaje general esconde realidades diversas y así los niveles de cobertura efectivamente alcanzados por cada programa varían considerablemente (Cecchini y Atuesta, 2017; Cecchini y Madariaga, 2011). Han sido implementados por gobiernos caracterizados como de centro derecha y de centro izquierda. Esto, de acuerdo a Hevia (2016) -y en distancia con lo indicado por Reygadas y Filgueira (2011)- evitó que fueran identificados automáticamente como neoliberales.

Analizando la cobertura, indican Cecchini y Atuesta (2017) que, en 2015, el número total de personas que vivían en hogares destinatarios de los PTC era mayor al número de quienes lo hacían en condiciones de pobreza extrema, pero representaba solamente el 73.6% del número de personas en situación de pobreza.

---

<sup>33</sup> Compartiendo esta afirmación general, indica Dallorso (2013) que existe una diferencia de lo ocurrido con otras redes de protección como lo fueron los FIS. Entiende que la influencia de los organismos internacionales ha sido significativamente menor en los inicios de los PTC, siendo expresión de esto el hecho que PROGRESA fuera financiado completamente con recursos propios y Bolsa Escola haya estado inspirado en iniciativas locales y sostenido por financiamiento gubernamental. El financiamiento internacional solo fue introducido en etapas posteriores en ambos programas y la influencia de los organismos es entendida como factor clave para explicar la difusión de estas iniciativas. Mallardi, Fernández y Musso (2015) observan un proceso de asimilación de las primeras experiencias de estos programas, a los lineamientos programáticos del BID y BM, siendo a partir de este proceso, que los organismos actúan como actores claves en el proceso de expansión e institucionalización de los mismos.

**Cuadro 3. PTC en América Latina y el Caribe, según país, 1996 – 2015.**

<b>País</b>	<b>Programa</b>	<b>Año de inicio</b>
Argentina	Plan Jefas y Jefes de Hogares Desempleados	2002
	Plan Familias por la Inclusión Social	2005
	Programa de Ciudadanía Porteña	2005
	Asignación Universal por Hijo para Protección Social	2009
Belice	<i>Bulding Opportunities for Our Social Transformation</i>	2011
Bolivia	Bono Juancito Pinto	2006
	Bono Madre – Niño Juana Azurduy	2009
Brasil	Programa de Erradicación del Trabajo Infantil	1996
	Bolsa Escola	2001
	Bolsa Familia	2003
Colombia	Familias en Acción	2001
Costa Rica	Avancemos	2006
Chile	Chile Solidario	2002
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	2003
	Desnutrición Cero	2011
El Salvador	Red Solidaria	2005
Guatemala	Mi Bono Seguro	2012
Haití	<i>Ti Manman Cheri tou nef</i>	2012
Honduras	Bono Vida Mejor	2010
Jamaica	<i>Programme of Advancement troogh Health and Education</i>	2001
México	PROGRESA	1997
	Oportunidades	2001
Nicaragua	Red de Protección Social	2000
	Sistema de Atención a crisis	2005
Panamá	Bonos Familiares para la compra de alimentos	2005
	Red de Oportunidades	2006
Paraguay	Tekoporá	2005
	Abrazo	2005

Perú	Juntos	2005
República Dominicana	Programa Solidaridad	2005
	Progresando con Solidaridad	2012
Trinidad y Tobago	<i>Targeted Condition Cash Transfer Program</i>	2006
Uruguay	PANES	2005
	Plan Equidad – Asignaciones Familiares	2008

Fuente: Elaboración propia, en base a Cecchini y Atuesta, 2017; Cecchini y Madariaga, 2011; Valencia, 2008<sup>34</sup>.

En relación a los recursos destinados a estos programas, se observa un aumento en la mayoría de los países del continente. En 2005, la inversión es del 0.24% del PIB, en 2008 aumenta al 0.34% y en 2009 se eleva al 0.40% (Cecchini y Madariaga, 2011) y en 2015, es el 0.33%. Argentina, Brasil, República Dominicana y Uruguay son los países con mayor inversión en PTC como porcentaje del PIB y en el otro extremo, se ubican Belice, Guatemala, Haití y Panamá. Al analizar la inversión en los PTC como porcentaje del Gasto Público Social, se indica un lento aumento desde 1996 hasta 2001, cuando llegó a 1% del mismo, para luego saltar hasta 3.3% en 2004. A partir de ese año, disminuye leve pero constantemente hasta el 2008, año en el que alcanza cerca del 3%. En 2015, el promedio regional es 3.1%. También analizan los autores la inversión anual por persona, e indican que el promedio regional es de 153 dólares corrientes, con heterogéneas realidades (Cecchini y Atuesta, 2017).

Entienden Filgueira (2013) y Barba y Valencia (2011) que son programas que se caracterizan por su bajo costo en comparación con el PIB y los gastos sociales en general, siendo este uno de los aspectos que sustentan su buena fama y aceptación, en tanto permiten ampliar la cobertura, con costo bajo y modifican la matriz de protección.

Otro aspecto relevante a considerar es la institucionalización de los PTC dentro de la política social de cada país. Aunque existen distintas realidades en el continente, estos programas han avanzado en su proceso de consolidación institucional.

#### **V.IV. 1. ¿Qué son los Programas de Transferencias Condicionadas?**

Básicamente los PTC son entendidos como programas no contributivos, dirigidos a la pobreza y/o extrema pobreza. En algunos casos se señala que se orientan a su reducción (BM, 2009; Cecchini y Madariaga, 2011; CEPAL/OIT, 2014), a afectarla (BM, 2009), a aliviarla (Draibe y Riesco, 2009; Veras Soares y Britto, 2008) y en otros, que se trata de hacerle frente a la misma (BID, 2014). La transferencia monetaria, procura sostener niveles

---

<sup>34</sup> De acuerdo a la información analizada, es Nicaragua el único país que en 2015 (y desde 2006) no implementa un PTC.



básicos de consumo (BM, 2009; Cecchini y Atuesta, 2017; Cecchini y Martínez, 2011; CEPAL/OIT, 2014; Dallorso, 2013; Stein, 2017; VVAA, 2017). Para Mallardi et al (2015) se busca complementar, con mínimos de transferencia, el ingreso de una creciente porción del proletariado que tiene obstáculos para su propia reproducción biológica y social.

El BID (2014) ubica los PTC como uno de los principales integrantes de las redes de protección social, las que tienen por objeto evitar que las poblaciones más necesitadas sufran las perturbaciones económicas que los hundan aún más en la pobreza. Cecchini y Martínez (2011) indican que buscan garantizar condiciones socioeconómicas mínimas a poblaciones que han estado tradicionalmente excluidas de la política social. A diferencia de las formulaciones del BID y el BM, avanzan en la construcción de la explicación e indican que eso es debido a su desconexión del mercado formal de trabajo y de la protección social contributiva. Dicho esto, no problematizan los motivos de esta constatación.

En sintonía con lo indicado, estos programas plantean tener una perspectiva multidimensional de la pobreza (Barrientos, 2012; da Silva e Silva, 2014), expresada fundamentalmente en el fortalecimiento del capital humano (Barba y Valencia, 2011; Puello-Socarrás y Gunturiz, 2013: 38), que es donde se ubican los objetivos a largo plazo que los PTC señalan también procurar. Las condiciones en salud, en general, implican controles periódicos y vacunaciones para menores de cinco años de edad, atención perinatal para las madres y asistencia a charlas sobre la salud. En educación, suelen incluir la matrícula escolar y asistencia y ocasionalmente, algún indicador de desempeño (BID, 2014; BM, 2007; 2016; Cecchini y Atuesta, 2017; Cecchini y Madariaga, 2011; Cecchini y Martínez, 2009; CEPAL/OIT, 2014; Dallorso, 2013; Draibe y Riesco, 2009; Fiszbein y Schady, 2009; Hevia, 2016; Serrano, 2005; Villatoro, 2007; VVAA, 2017).

La preocupación por el capital humano, adquiere en algunos casos una extrema relevancia y sería este y no la atención a la pobreza, su aspecto central. El BID (VVAA; 2017) entiende que es preciso definir si los programas se dirigen a todos los hogares o solamente a los que tienen niños que son los que más necesitan incentivos para lograr los objetivos del programa de capital humano. Por su parte, el BM (2009) señala que los PTC se dirigen a familias pobres, que no invierten en el capital humano de sus hijos y siempre y cuando lo hagan.

Lo señalado sobre el capital humano, es observable en los PTC. De acuerdo al BID (VVAA, 2017) las transferencias aliviarán la pobreza en el corto plazo, mientras que el incremento del capital humano de los niños les permitirá, cuando ingresen al mercado laboral, generar ingreso autónomo para superar la pobreza. De acuerdo a Barba y Valencia (2011) se trata de modificar las estrategias familiares ante las adversidades, considerando que, ante estas, los hogares pobres suelen responder con empleo precario de las mujeres, niños y jóvenes. Esto supone costos en el desarrollo del capital humano, con repercusiones en la incorporación en el mundo del trabajo, perpetuando la pobreza. Para da Silva e Silva (2014) el esfuerzo de los individuos es comprendido como la vía de superación de la pobreza intergeneracional. Por su parte, entiende Villatoro (2007) que las transferencias han sido criticadas por haber actuado solamente sobre los síntomas de la pobreza, tener costos elevados y, crear

dependencia. Los objetivos en torno al capital humano, operarían como respuesta a esas críticas en tanto es ahí donde se colocan las expectativas de salida de la pobreza.

Cecchini y Madariaga (2011) recogen menor centralidad del capital humano, en la definición de los PTC. Señalan que los criterios de elegibilidad, pueden basarse en las familias u hogares en su conjunto o definirse de acuerdo a los integrantes del hogar. Son generalmente niños en edad preescolar y escolar y mujeres embarazadas o en período de lactancia, aunque también pueden ser incluidos adultos mayores y personas con discapacidad.

A los propósitos de sostenimiento de ingresos y capital humano, Cecchini y Martínez (2011) agregan en algunos casos, el de contribuir a la promoción del trabajo decente, reforzando. En distancia con este planteo, señala el BID (VVAA, 2017) que las estrategias de generación de ingresos de los adultos, no coinciden con las metas originales de los PTC. Como se observa, la interrupción de la trasmisión intergeneracional de la pobreza, no se la entiende vinculada a la generación de ingresos de los padres. La apuesta es al futuro de los niños, lo que parece aislable de las realidades familiares de las que forman parte.

Pese a lo indicado, se agrega que recientemente se ha debatido sobre la necesidad de apoyar a las familias beneficiarias de los PTC para que aumenten su capacidad de generación de ingresos en el corto plazo. De acuerdo al BID (VVAA, 2017) esto es consecuencia de la preocupación de los gobiernos por la permanencia de las familias en el programa durante un tiempo extenso. Esta afirmación no entra en diálogo con la realidad del mercado de trabajo, ni con la ausencia de experiencias exitosas de generación de ingresos sostenidos.

Veras Soares y Britto (2008) y CEPAL/OIT (2014) destacan que fue con el transcurso del tiempo que la dimensión laboral adquiere importancia en los PTC, a partir de la constatación de que han contribuido más al alivio de la pobreza que a una verdadera ruptura de su reproducción intergeneracional y que podrían generar dependencia. Esto lleva a combinar las transferencias, con servicios tendientes a mejorar las condiciones de inclusión laboral y generación de ingresos futuros, pero también actuales. Asimismo, indican que la evidencia empírica muestra los desafíos planteados para la inclusión laboral de los destinatarios.

Una vez definidos los criterios de elegibilidad, la focalización para la selección de los destinatarios constituye un aspecto central en los PTC y puede suponer criterios geográficos, referidos a las familias u hogares y en algunos casos, procesos de selección comunitaria (Barba, 2013; BM, 2009; Cecchini y Atuesta, 2017; Cecchini y Madariaga, 2011; da Silva e Silva, 2014; Draibe y Riesco, 2009; Fiszbein y Schady, 2009; Rawlings y Rubio, 2003: 14; Serrano, 2005; Valencia, 2008; VVAA, 2017; Villatoro, 2007).

La focalización permitiría además una relación directa entre el gobierno y la población destinataria, lo que se configuraría en una relación apolítica o apartidista, que evitaría la intermediación de líderes locales o grupos corporativos que requirieran compromisos distintos a los establecidos por los PTC (Valencia, 2008).

La focalización es también importante para la salida de los PTC y la permanencia en ellos. Las condiciones para esto último, de acuerdo al BM (2009) y Fiszbein y Schady (2009) del

mismo organismo, deben ser evaluadas cuidadosamente a fin de evitar la confusión entre los beneficiarios y para minimizar las posibilidades de manipulación y abuso. Agregan que las reglas claras son también importantes porque pueden generar incentivos no deseados, particularmente en la fuerza laboral. Se trata de una afirmación que llama la atención en tanto en esas formulaciones, es en el único momento y forma en que estos programas son puestos en diálogo con el mundo del trabajo, pero además dado que todas las evaluaciones (también las indicadas por estos autores) señalan que no se observan esos temidos desestímulos. Asimismo, es una preocupación del BID (2014) que destaca la importancia de estrictos sistemas de seguimiento y evaluación, de manera de contar con información para evitar que el programa se convierta en uno de transferencias incondicionales en efectivo.

En términos de prestaciones, de acuerdo a Cecchini y Madariaga (2011) si bien la existencia de al menos una transferencia monetaria condicionada constituye un elemento común a los PTC, la mayoría las combina con transferencias no monetarias. Agregan que las monetarias pueden dividirse en aquellas en que los usuarios pueden disponer a voluntad del dinero transferido o las que el usuario no puede decidir su destino (subsidios de consumo o servicios específicos). También hay una categoría intermedia, en la que el usuario puede elegir, pero dentro de un grupo predeterminado de bienes y servicios. Siguen indicando los autores que son utilizadas principalmente transferencias monetarias de libre uso, en tanto se considera que los propios hogares son los que mejor uso pueden hacer de ellas sobre la base de sus preferencias. Esta decisión supone una discusión sobre si las personas son capaces de gastar esos recursos con horizontes de largo plazo (inversión en capacidades humanas) y si no es más efectivo para los objetivos, predeterminar las opciones. Existen quienes indican que esto sería paternalista, pues la intención de la política se transforma en guiar a las personas a adquirir lo que los encargados de formular las políticas piensan que es mejor para ellas.

En el monto de la transferencia, el BM (2007; 2009) indica variaciones y señala que la generosidad de los beneficios está entre el 20% del consumo promedio familiar en México y el 4% en Honduras. Agrega que debe considerarse este monto en relación a los salarios mínimos, debiendo evitar incentivos negativos, tanto en la oferta laboral como en la informalidad. da Silva e Silva (2014) también observa diversidad entre los programas, pero indica que, pese a eso, los valores son mínimos, no superando el nivel de la sobrevivencia, aún cuando esta sea la única renta con la cual cuentan muchas de las familias beneficiarias.

De acuerdo Cecchini y Madariaga (2011) y Villatoro (2007) existen tres aproximaciones para determinar el monto. En un caso, se fija un monto sin considerar la composición del grupo familiar. Esto ocurre en la segunda modalidad y se otorgan más beneficios a hogares que cuentan con un mayor número de sujetos elegibles y en la tercera se diferencian los montos según las características de los destinatarios de las transferencias. Afirma el BM (2009: 87) que mayoritariamente los beneficios dependen del número de hijos, lo que es consistente con la idea que cada uno precisa servicios de salud y educación y que estos tienen costos. Pese a esto, agrega que en varios países existen límites al número de hijos cubierto. Un ‘descubrimiento’ interesante, es el que realizan el BM (2009) y Fiszbein y Schady (2009)

quienes indican que las transferencias de mayor monto suelen generar mayores mejoras en la pobreza de consumo o de ingreso. Y agregan que es un resultado que parece razonable.

Se trata de un aspecto también debatido. Existen quienes consideran que el monto fijo, permitiría evitar ‘incentivos perversos’, que estimulen la fertilidad. Entienden Cecchini y Madariaga (2011) que parece más plausible que esa modalidad y las limitaciones excesivas a los montos transferidos, generen una disminución de los beneficios que reciben las familias más numerosas y no comportamientos supuestamente oportunistas de parte de estas.

La exigencia de condicionalidades a cambio de las prestaciones es también un rasgo distintivo de los PTC (BM, 2009; Cecchini y Atuesta, 2017; Cecchini y Madariaga, 2011; da Silva e Silva, 2014; Fiszbein y Schady, 2009; Hevia, 2016; Serrano, 2005; Stein, 2017; Rodríguez, 2011; Rossel et al; Valencia, 2008; Villatoro, 2007). Sus defensores las destacan como una innovación en relación a programas que entregaban bienes y servicios, sin exigir nada a cambio (VVAA, 2017). Las condicionalidades que se les colocan a personas que viven en un contexto que el BM (2009) caracteriza como de grave escasez y se las define como conductas que favorecen la acumulación de capital humano de los niños, para aumentar la capacidad de generar ingreso en el futuro y contribuir a romper la pobreza. Por esto, deben estar asociadas a aspectos que limitan la acumulación de ese capital y que sean modificables con los incentivos a través de las transferencias (VVAA, 2017).

El primer argumento a favor de las condicionalidades, pone foco en las limitaciones que tendrán los padres de las familias pobres, para invertir suficientemente en el desarrollo humano de sus hijos. Habría un desajuste entre los criterios normativos que las sociedades establecen para sí y las decisiones de las familias y la condicionalidad sería un incentivo para corregirlo (Cecchini y Atuesta, 2017; Cecchini y Madariaga, 2011; Rossel et al, 2014). El BM (2009), Fiszbein y Schady (2009) y Villatoro (2007) explican la baja inversión en capital humano desde creencias erróneas sobre la inversión en la educación y la salud de los niños y sus posibles retornos. Son afirmaciones que -en sintonía con lo ya analizado- nunca hacen dialogar los PTC con el régimen de bienestar en el que se insertan.

El segundo argumento supone que permiten lograr mayores apoyos a las transferencias por parte de los ciudadanos que las financian con sus impuestos, así como de las agencias donantes (Cecchini y Madariaga, 2011; Cecchini y Martínez, 2011; Veras Soares y Britto, 2008; Villatoro, 2007). Esto sería particularmente relevante para programas que se indica que suelen ser políticamente impopulares, sobre todo debido a que la opinión pública concibe a la pobreza como resultado de la falta de esfuerzo o de la irresponsabilidad personal. En esta perspectiva se entiende que es justo que las personas que reciben beneficios del Estado, de alguna forma, los retribuyan a la sociedad (Rossel, Courtoisie y Marsiglia, 2014).

Se trata de un argumento ampliamente desarrollado por el BM (2007; 2009) y Fiszbein y Schady (2009) quienes agregan que las condicionalidades hacen que los PTC sean menos una donación y más una recompensa por un esfuerzo y dejan en claro que no son planes de despilfarro. También para el BID (VVAA, 2017) las condicionalidades dan legitimidad a los PTC, en tanto representan un compromiso entre el Estado y las familias. Aquí, es el capital

humano y no la realidad de los adultos pobres, lo que daría legitimidad, en tanto permitiría salir de la pobreza y también porque es difícil hacer responsables a los niños de esa situación,

(...) el hecho de que las condiciones se concentren en desarrollar el capital humano de los niños (en lugar de funcionar únicamente como sustento de los padres) le otorga a las TMC una mayor aceptabilidad política, como instrumentos que promueven oportunidades, después de todo, es difícil decir que los niños tienen la culpa de ser pobres (Fiszbein y Schady, 2009: 11).

La responsabilización, sí parecería ser posible en relación con los adultos.

En este argumento, se destaca otro aspecto analizado en relación a la política asistencial y es la preocupación de no ser solamente asistencia y en cambio tener un rol de desarrollo social (Fiszbein y Schady, 2009). Las contraprestaciones contribuirían a romper modelos asistenciales y evitar la dependencia y pasividad de los beneficiarios (Serrano, 2005).

Como puede observarse, las justificaciones de economía política avanzan simultáneamente en dos orientaciones que parecen difíciles de conciliar. Las condicionalidades son consideradas como una acción menos paternalista del Estado en tanto concibe al beneficiario como alguien capaz de resolver sus propios problemas. Pero esto convive con una mirada crítica sobre la toma de decisiones por parte de los adultos en relación a sus hijos.

El tercer argumento se centra en la necesidad de reforzar los derechos a la educación y la salud (Cecchini y Madariaga, 2011; Cecchini y Atuesta, 2017). En esta perspectiva, las condicionalidades son entendidas como una manera de remover las barreras que separan a las familias de los servicios y, por tanto, del derecho que suponen (Rossel et al, 2014).

Asimismo, se valoran las condicionalidades en tanto permitirían evidenciar los déficits en cobertura y calidad de los servicios de salud y educación (BID, 2014; VVAA, 2017). Se agrega que esa información debería ser utilizada para la planificación de la oferta pública, pero que lamentablemente no existe evidencia de que esto haya ocurrido de manera sistemática y por lo tanto siguen existiendo estratos muy vulnerables que no tienen acceso a los PTC (VVAA, 2017). No aparecen los motivos que hacen que los gobiernos precisen de las condicionalidades para tomar conocimiento de los déficits de la política pública y como puede observarse, pese al lamento, el resultado es la existencia de poblaciones que además de no tener servicios de salud y educación, tampoco acceden a transferencias básicas.

Agrega el BID, que es importante que las condicionalidades sean explícitas, estén monitoreadas y que existan penalizaciones por su incumplimiento (VVAA, 2017).

Finalmente, en la gran mayoría de los programas, son las mujeres las receptoras, a partir de la idea que usarían de mejor manera los recursos monetarios para la familia en general y sus hijos en particular. Son además quienes están a cargo de las condicionalidades y a veces, actúan como promotoras de los programas (BM, 2009; Cecchini y Madariaga, 2011; Rodríguez, 2011; Serrano, 2005; Sojo, 2007; Valencia, 2008; Villatoro, 2007).

De la mano de lo analizado hasta aquí, hay tres aspectos que los autores destacan también como relevantes para el buen desarrollo de los PTC y el cumplimiento de sus objetivos.

Los sistemas de información, se consideran necesarios para la identificación objetiva de los posibles beneficiarios, la determinación y recertificación periódica de la elegibilidad, la verificación de cumplimiento de las condicionalidades, el pago de transferencias y la actualización del padrón de los beneficiarios. También se destaca la necesidad de sistemas de monitoreo, de manera de garantizar que los programas se implementen de acuerdo al diseño y a identificar posibles áreas de mejora para alcanzar los resultados. Información, evaluación y monitoreo son considerados ejemplos de buenas prácticas y explicados desde las preocupaciones indicadas en torno al anterior modelo de políticas sociales (BM, 2009; Cecchini y Martínez, 2011; da Silva e Silva, 2014; Draibe y Riesco, 2009; Fiszbein y Schady, 2009; Rossel et al, 2014; Serrano, 2005; VVAA, 2017).

Además, para Hevia (2011) y Villatoro (2007) los sistemas de información son fundamentales para garantizar la credibilidad de las intervenciones y mantenerlas al margen del clientelismo y la corrupción. Por su parte Valencia (2008) considera que las evaluaciones, también tienen finalidades políticas, entre las que destaca la de impulsar la adopción internacional de estos programas.

La coordinación y colaboración intersectorial entre las diversas instituciones que participan del programa, es considerada crucial para que funcione correctamente y promover la integralidad de las acciones y teniendo como fundamento la multidimensionalidad de la pobreza (BID, 2014: 7; BM, 2009; Cecchini y Martínez, 2011; da Silva e Silva, 2014; Draibe y Riesco, 2009; Fiszbein y Schady, 2009; Fonseca, 2006; VVAA, 2017). Para (Villatoro, 2007) los PTC son expresión de la convicción de que la intervención simultánea en diversas dimensiones del capital humano y las capacidades de los integrantes de una familia, ampliarían su impacto. Por su parte, Cecchini y Martínez (2011) destacan la importancia de la coordinación entre los distintos actores del nivel territorial y que tienen contacto directo con los beneficiarios.

Un último aspecto refiere a la institucionalidad y sostenibilidad. Para Cecchini y Madariaga (2011) el marco legal y el anclaje institucional de los PTC, son relevantes para su instalación y perdurabilidad en el aparato público, así como para la coordinación interinstitucional. Tienden estos programas a instalarse en Ministerios de Desarrollo Social y Planificación, lo que consideran congruente con su inserción en estrategias de plazos mayores dentro de la política social, aunque en algunas ocasiones se trata de ministerios jóvenes o excesivamente técnicos, lo que les resta peso político. Un segundo conjunto de PTC se incorpora a la estructura de los ministerios sectoriales y el resto lo hace en organismos que dependen directamente de la Presidencia de la República, o del despacho de la primera dama. Se trata de estructuras altamente subordinadas a las fluctuaciones políticas, donde se registra una personificación de los programas y es considerable el riesgo de insostenibilidad política. De acuerdo a Cecchini y Atuesta (2017) los ministerios de Desarrollo Social, son la entidad responsable del 43% de los PTC, otros ministerios sectoriales (salud, educación o trabajo) lo son para el 33% y la Presidencia, lo es para el 20%.

En lo que hace a la sostenibilidad, señalan Cecchini y Madariaga (2011) que si bien varios programas han establecido marcos legales específicos que rigen sus procedimientos, muchos

de ellos son producto de decretos presidenciales o acuerdos gubernativos, lo que no asegura el consenso de todos los sectores políticos y representa una amenaza para su sostenibilidad.

Los PTC son visualizados como novedosos en algunos aspectos, pero también como continuidad del camino iniciado en los años 80. Rawlings y Rubio (2003) los ubican dentro de una nueva generación de programas que recurren a intervenciones por el lado de la demanda y con una distancia con los mecanismos tradicionales que operaban desde la oferta. Draibe y Riesco (2009) y Sojo (2007) indican que al menos en teoría, expresarían complementariedad y no competencia entre programas focalizados y universales. Y para Cecchini y Martínez (2009) se intentan abordar conjuntamente los aspectos materiales y cognitivos asociados a la pobreza, asumiendo la importancia de combinar la protección social no contributiva con la promoción social y de las intervenciones intersectoriales.

En las continuidades, indica Villatoro (2007) que, aunque de programas orientados solo a paliar los peores efectos de la crisis se pasa a otros que amplían sus objetivos, los PTC deben ser interpretados como expresión de las políticas implementadas a partir de los años 80. Para Valencia (2008) continúan buscando en el campo social, instrumentos compatibles con la lógica de mercado y entienden Puello-Socarrás y Gunturiz (2013), que aunque tienen un significado menos coyuntural y más estratégico, intentan relanzar el neoliberalismo, sin mayores contratiempos sociales.

#### **V.IV.2. Valoraciones favorables en torno a los PTC**

Draibe y Riesco (2009) destacan que los PTC, tienen éxito político institucional y al mismo tiempo presentan, en la mejor de las hipótesis, resultados modestos en términos de sus objetivos. De esta manera, la valoración de los PTC presenta similitudes con lo observado con los FIS. Fundamentalmente quienes los promueven, tienen una opinión altamente favorable, que transcurre con independencia de los resultados sustantivos alcanzados y en cambio - más allá de cubrir población que estaba fuera de los sistemas de protección social- se coloca en asuntos que aquí se consideran de menor relevancia o surge de la sola comparación con la situación previa. Tienen bajos resultados en la pobreza y en relación al capital humano, solamente se destaca la asistencia. Pero han desarrollado como nunca antes procedimientos para focalizar a la población pobre y monitorearla y evaluarla como no se hace con otros sectores de población. Además, el contenido de la protección alcanzada y el diálogo con el régimen de bienestar del que forman parte, quedan fuera del debate.

Draibe y Riesco (2009) destacan ventajas operativas y bajas de estos programas. Más allá de esto, un elemento resaltado de los PTC, es el 'llegar' a nuevas poblaciones (Barba y Valencia, 2011; Serrano, 2005; Valencia, 2008). Para Cecchini y Atuesta (2017) y Filgueira (2013) logran cubrir poblaciones tradicionalmente excluidas de la protección social, generando la expectativa de un Estado sensible a las demandas de los pobres.

Asimismo, se destaca la importancia que estos programas tienen para amplios contingentes de población que viven en la pobreza, cuya única renta cierta son las transferencias monetarias. Constituyen una posibilidad de ingresos que de otra forma carecían y además de manera estable (da Silva y Silva, 2014; Draibe y Riesco, 2009; Rodríguez, 2011).

La focalización también es un aspecto que se recoge como favorable (Draibe y Riesco, 2009; Tejerina y Pizano, 2016; Valencia, 2008). Señala el BM (2009) que los PTC son exitosos tanto por llegar a los pobres, como por concentrar beneficios en ellos. De acuerdo al BID (VVAA, 2017) los PTC se encuentran dentro de los programas sociales mejor focalizados, llegando a los que más los necesitan y permitiendo blindarlos de asignaciones arbitrarias o filtraciones a los estratos con mayor bienestar. Se agrega que también posibilita la selección de destinatarios en base a razones técnicas y no clientelistas, lo que constituye una preocupación inicial de muchos programas (BID, 2009; Cecchini y Atuesta, 2017; Cecchini y Madariaga, 2011; Fiszbein y Schady, 2009; VVAA, 2017).

Asimismo, se destacan las rigurosas evaluaciones y sistemáticos esfuerzos para medir su eficacia e impacto en el comportamiento de los hogares (BM, 2009; Rawlings y Rubio, 2003; Tejerina y Pizano, 2016; VVAA, 2017). Por su parte, Fiszbein y Schady (2009) señalan que el manejo exhaustivo de la información para verificar el cumplimiento de las condicionalidades, impulsaron el monitoreo y agregan que la excelencia de esos sistemas y la elevada transparencia que caracteriza a la mayoría de los programas, contribuyeron a su atractivo e instalan una distancia con la práctica tradicional en las políticas sociales.

Pasando a los objetivos de los PTC y en relación a la pobreza, señala el BM (2009) que han sido una forma eficaz de redistribuir el ingreso hacia los pobres y que han contribuido a reducir la pobreza. Pero resulta necesario avanzar más allá de esta frase.

Sobre el ingreso de las familias beneficiarias, se indica que, aunque varía según el programa, las repercusiones de las transferencias pueden ser sustanciales. El BM (2009) señala que tienen una incidencia agudamente progresiva, con proporciones de beneficio para las familias más pobres mucho más altas que para el extremo superior de la distribución. Agregan Cecchini y Madariaga (2011) que estudios de la CEPAL destacan que las transferencias condicionadas y otras transferencias asistenciales representan, en promedio, alrededor de un 10.3% del ingreso *pér capita* de los hogares que las reciben. Además, este tipo de prestaciones monetarias puede llegar a duplicar el ingreso primario en el primer decil de la distribución del ingreso. Llama la atención, qué es lo que llama la atención más allá del interés por la cuantificación. Si la obsesión focalizadora operó adecuadamente (lo que se destaca que ha ocurrido), los PTC llegan a hogares con nulos o muy bajos ingresos. En ese escenario no parece posible que las transferencias no tengan relevancia.

En relación a este aspecto, señalan el BID (2014) y Fiszbein y Schady (2009) que los PTC proporcionan ingresos continuos que han ayudado a proteger a las familias de los efectos de la pobreza estructural, del desempleo, las enfermedades y de las reducciones repentinas de ingresos. La discusión sobre los motivos que llevarían a estos aspectos no aparecen en los documentos que en cambio vuelven sobre los mismos asuntos e indican que estos resultados



se observan cuando la transferencia es generosa, el programa está bien enfocado y estructurado de un modo que no desaliente a los beneficiarios de buscar otras estrategias para salir de la pobreza. Las discusiones sobre esas estrategias tampoco forman parte del documento, que, en estos asuntos, solamente realiza anuncios sin ninguna profundidad.

En similar sentido, Tejerina y Pizano (2016) señalan que los PTC redujeron la pobreza en los países y Fiszbein y Schady (2009) destacan la reducción entre los beneficiarios, lo que supone fundamentalmente que los pobres, son menos pobres. Al respecto señalan Cecchini y Madariaga (2011) que las repercusiones de las transferencias en la pobreza a nivel nacional, se hacen sentir sobre todo en los de brecha y severidad de la pobreza. En tanto generalmente no representan un monto elevado, logran acercarlos a la línea de pobreza, pero no necesariamente superarla. Agregan que en los países en que la cobertura y el monto de las transferencias son inferiores, no se observan mayores repercusiones en la pobreza.

Estos autores miden el porcentaje que representan las transferencias monetarias en comparación con la línea de indigencia o de pobreza en cada país. En base a datos de 14 países de América Latina y el Caribe, al comparar el monto *per cápita* máximo resulta que, en el promedio regional, en las áreas rurales las transferencias representan un 35% de la línea de indigencia y un 20% de la línea de pobreza, mientras que en las zonas urbanas equivalen al 29% y al 15%, respectivamente (Cecchini y Madariaga, 2011).

Es interesante observar que el entusiasmo focalizador, corre a la par del reconocimiento por parte del BM (2009) que focalizar las transferencias, no significa necesariamente que causen impacto en la pobreza. Para esto intervienen otros factores, que para el organismo son las respuestas de comportamiento y de economía política de los programas focalizados.

En lo que refiere a la pobreza a corto plazo, se analiza el consumo inmediato y se destaca que las transferencias lo han mejorado, contribuyendo a establecer un piso mínimo (BM, 2009; Cecchini y Atuesta, 2017; Draibe y Riesco, 2009; Rawlings y Rubio, 2003). Para Piñeiro y Fernández (2014) el objetivo del consumo tiene que ver con apuntalar a los pobres a paliar los obstáculos en su reproducción fisiológica. Esto, se trata de nuevo, de algo que parece probable a partir del tipo de población y programa que se viene analizando.

Asimismo, se indica que los PTC también afectaron la composición del consumo, expresado en el alza en alimentos y en la compra de vestuario para los niños y niñas (BM, 2009: 15; Cecchini y Madariaga, 2011: 142; Fiszbein y Schady, 2009: 16; VVAA, 2017: 2). Aumenta también la diversidad de los alimentos consumidos, aunque esto no siempre implica un mayor consumo de los más saludables. Y finalizan mencionando otro ‘dato revelador’ y es que los mayores impactos sobre el consumo se dan cuando el monto transferido es elevado.

También se menciona que los PTC pueden ayudar a las familias a protegerlas de crisis adversas. Pueden estar relativamente más dispuestas a efectuar inversiones más arriesgadas y puede ser menos probable que vendan sus activos o descontinúen la inscripción escolar de los hijos durante una recesión económica (BM, 2009).

En el capital humano, los autores acuerdan en avances en el acceso a servicios de educación y salud y escasos impactos en los objetivos de desarrollo humano. Señala el BM (2009) que la inscripción escolar es de interés en tanto los niños completen más años de escolaridad, aprendan más y ganen salarios más altos cuando adultos. A partir del acceso, se indica que contribuyen a reducir las disparidades preexistentes, igualando entre los más y menos favorecidos (BM, 2009; Cecchini y Atuesta, 2017; Cecchini y Madariaga, 2011; Draibe y Riesco, 2009; Fiszbein y Schady, 2009; Rawlings y Rubio, 2003; Tejerina y Pizano, 2016; Villatoro, 2007; VVAA, 2017). A esto, el BM (2009) agrega que no debe desestimarse la inscripción aún, cuando no se convierta en mayores aprendizajes, en tanto los estudiantes podrían desarrollar destrezas no cognitivas (disciplina, responsabilidad y motivación) que pueden tener grandes rendimientos en el mercado laboral y también podrían tener efectos como la postergación del matrimonio y de embarazos.

En lo que hace al mercado laboral, se destaca la histórica preocupación por el potencial desincentivo que las transferencias podrían generar en la oferta laboral de las familias beneficiarias (Cecchini y Madariaga, 2011). A esto suma el BM (2009) el que los beneficiarios eligieran consumir más ocio a niveles mayores de ingreso o que limitaran el trabajo a los efectos de parecer ‘lo bastante pobres’ para ser elegibles para las transferencias.

Esas preocupaciones no encuentran confirmación en la realidad y no se observa la reducción de la participación de los adultos en el mercado de trabajo, ni tampoco de las remesas (VVAA, 2017). De acuerdo a la CEPAL/OIT (2014), el BM (2009) y Fiszbein y Schady (2009) la explicación está en la limitada capacidad de las transferencias para cubrir el déficit de ingresos de los indigentes y los pobres. Aunque las reciban, las familias seguirán dependiendo de su esfuerzo para salir de la pobreza y mantenerse fuera de ella. Además, si las familias perciben que las transferencias son temporales y no un derecho permanente, las asumirán como una ganancia inesperada y no modificarán la oferta laboral de los adultos.

Otro aspecto refiere al trabajo infantil y se señala que, aunque su reducción figura de manera desigual entre los objetivos de los PTC, se observa su disminución (BM, 2009; Cecchini y Atuesta, 2017; CEPAL/OIT, 2014; Fiszbein y Schady, 2009; Rawlings y Rubio, 2013; Serrano, 2005; Villatoro, 2007; VVAA, 2017) que no supondría su eliminación, sino una tendencia a combinar trabajo y asistencia escolar (Cecchini y Madariaga, 2011).

En relación a las mujeres, destaca Serrano (2005) que los PTC han producido mejoras en el empoderamiento de las madres, incrementando su autoestima y su posición dentro de la comunidad al ser las receptoras de las transferencias. La disponibilidad de recursos les permite tener cierto control sobre las decisiones domésticas y de consumo y así renegociar su peso en el hogar y en la relación de pareja. Funcionan como las interlocutoras del Estado y las pone en una posición con las instituciones que no existía previamente. Asimismo, acciones concretas requeridas en el marco de estos programas (como participar en charlas educativas) son valoradas como un espacio donde entablar nuevas formas de interacción y de romper el aislamiento doméstico (Cecchini y Atuesta, 2017; Cecchini y Madariaga, 2011; Gunturiz, 2013; Rodríguez, 2011; Valencia, 2008; Villatoro, 2007).

Finalmente es preciso observar que la existencia de un diseño genérico, como el que tienen estos programas, ha permitido tecnificar el tratamiento de la pobreza. Esto tiene tensiones, debiendo valorarse la reducción de prácticas discrecionales y tradicionales como mecanismos de acceso a cierto nivel de protección social.

### **V.IV.3. Críticas a los Programas de Transferencias Condicionadas**

Señala Valencia (2008) que el balance de las evaluaciones e investigaciones es más matizado que esta visión -que llama triunfalista- de los PTC. Observa una insistencia por promover sus avances, que apresura a construir una visión muy optimista sobre su alcance.

Estos programas también han recibido críticas que pueden ser organizadas entre las que refieren a las características y funcionamiento de estos programas y otras vinculadas a la relación con el régimen de bienestar del que forman parte. Atravesando ambas, destacan las implicancias políticas que los programas y la mirada sobre la pobreza, han ido instalando.

Un primer aspecto crítico es que dejan fuera a población potencialmente destinataria en tanto no llegan a incluir a todos los pobres y/o extremadamente pobres (da Silva e Silva, 2014). También ha sido cuestionada la exclusión de ciertos grupos de la población pobre, como familias sin hijos menores o inmigrantes (Cecchini y Atuesta, 2017).

Además, son limitados los resultados para aquellos que sí son incorporados a los PTC. En torno a reducción de la pobreza son colocadas diversas críticas, denominadas como ilusión social por Barba y Valencia (2011: 203). Pese al discurso de la eficiencia, los resultados son menores y fundamentalmente centrados en su intensidad. Solamente se producen alteraciones momentáneas y poco significativas en las condiciones de vida de las poblaciones (da Silva e Silva, 2014; Draibe y Riesco, 2009; Serrano, 2005; Valencia, 2008) y apenas impactan en el grado de desigualdad y concentración de riqueza de los países (Midaglia, 2012). Los bajos valores son incapaces de hacer que las familias salgan de la situación de pobreza y son de hecho, programas de alivio momentáneo de la misma (Draibe y Riesco, 2009; Paz, 2010; Rodríguez, 2011; Sojo, 2007).

En relación al capital humano, también son importantes las críticas colocadas. Pese a ser programas que promueven y construyen demanda, no realizan consideraciones sobre la oferta de servicios en educación y salud (Fonseca, 2006; Gunturiz, 2013; Serrano, 2005; Villatoro, 2007) y se observan pocas menciones a las deficiencias en ese aspecto, como razones cuando son incumplidas las condicionalidades (da Silva y Silva, 2014). Esto es reconocido por el BID (VVAA, 2017) que no avanza más allá de lo evidente:

Dado que el programa incentivaría la demanda por servicios de salud y educación, debe existir la capacidad de atender esta nueva demanda generada por las transferencias. Este criterio implica que hay oferta suficiente de servicios de salud y educación y que no existen otras barreras que inhiban el acceso, por lo cual el cumplimiento está en el ámbito de la acción de las familias beneficiarias (VVAA, 2017: 37).

Los programas tampoco se preocupan por la calidad de los servicios de salud y educación. En el caso del BID, también aquí se observa la simple constatación de su necesidad, señalando que la corresponsabilidad implica la responsabilidad del Estado de proveer servicios de calidad (VVAA, 2017). Cuestionando este aspecto, se indica que los PTC ponen el foco en el acceso y la permanencia sin problematizar lo que esto supone (y lo que se observan servicios pobres para pobres) y la idea que la asistencia genera automáticamente la acumulación de capital humano (da Silva e Silva, 2014; Paz, 2010; Serrano, 2005; Valencia: 2008).

En cuanto a los resultados alcanzados, distintos autores observan que no hay información concluyente que indique efectivamente la acumulación de capital humano de las poblaciones más jóvenes y por tanto la probabilidad de salir de la pobreza. Si bien aumenta la posibilidad de que los niños asistan a controles médicos preventivos, no siempre han mejorado su estado nutricional. La matrícula ha aumentado sustancialmente entre los beneficiarios, pero no hay evidencia que indique mejoras en el aprendizaje. Además, estos incrementos tienden a ser mayores en países donde los niveles de referencia eran más bajos, en los grados escolares de transición que presentaban altas tasas de deserción y en los hogares más pobres (BM, 2009; Cecchini y Atuesta, 2017; Cecchini y Madariaga, 2011; Draibe y Riesco, 2009; Fiszbein y Schady, 2009; Rawlings y Rubio, 2003; Tejerina y Pizano, 2016; Villatoro, 2007). Para Draibe y Riesco (2009) este aspecto, junto con los resultados sobre la pobreza, en buena medida desafían los supuestos de los PTC. Estos datos deben ser ubicados dentro de las críticas al capital humano presentadas. No solo se renuevan viejas representaciones sobre los pobres, sino que, además, tampoco resultan.

Otro aspecto que ha sido cuestionado refiere a las contraprestaciones, ubicándose las críticas en el nivel empírico y el normativo. En relación al primero, distintos autores (Cecchini y Madariaga, 2011; Cecchini y Martínez, 2011; Villatoro, 2007) refieren a la carencia de evidencia sistemática que fundamente los supuestos detrás de las condicionalidades. Villatoro (2007) menciona las dificultades prácticas para verificar las contraprestaciones debido a la cantidad de actores implicados, la carga extra y los requerimientos tecnológicos que supone para los servicios sectoriales y para Cecchini y Madariaga (2011) pueden crear oportunidades de corrupción por parte de quienes deben certificarlas. Por su parte, Rossel et al (2014) señalan que son escasos los estudios de impacto específico de las condicionalidades sobre el efectivo cumplimiento de derechos en educación y salud. Además, y en lo que refiere estrictamente a la asistencia, las autoras mencionan la dificultad de aislar el efecto de la condicionalidad del de la transferencia. Finalmente indican la ausencia de evidencia concluyente que muestre, para países en desarrollo, que las políticas con condicionalidades reciben una mayor aceptación por parte de los actores políticos o el público en general que aquellas que no condicionan las transferencias.

En el nivel normativo es donde se centran las mayores las críticas. Rossel et al (2014) destacan que distintos estudios evidencian que los problemas de acceso a los servicios han sido muy frecuentes en estos programas. Las condicionalidades colocarían en una posición de mayor vulnerabilidad a los beneficiarios cuando son desarrolladas en contextos donde no

existe una infraestructura de servicios sociales adecuada. En este sentido distintas autoras (da Silva y Silva, 2014; Pautassi et al, 2013; Rodríguez, 2011) cuestionan su carácter esencialmente punitivo, en tanto la falta de cumplimiento implica la pérdida del beneficio.

De manera vinculada a lo anterior, otra crítica señala que las condicionalidades pueden estar imponiendo una carga adicional (ej. de movilidad, transporte, tiempo) a los grupos más vulnerables, lo que puede implicar excluir a las familias de los servicios y de las transferencias (Cecchini y Madariaga, 2011; Fonseca, 2006; Hevia de la Jara, 2011; Stein, 2017). Finalmente, Rossel et al (2014) destacan que los requerimientos de documentación, los cambios en los criterios utilizados frente al no cumplimiento de las condicionalidades y los problemas en la comunicación, contribuyen a excluir a los sectores más vulnerables entre los beneficiarios.

Las contraprestaciones también han sido criticadas desde un enfoque de derechos. Rossel, Courtoisie y Marsiglia (2014) destacan que, desde esta perspectiva, se entiende que el acceso a recursos de supervivencia, es un derecho humano y, por tanto, no debe estar sujeto a requerimientos. Otros autores (da Silva Telles, 1998; Gunturiz, 2013; Hevia, 2016; Piñeiro y Fernández, 2014) cuestionan que los beneficiarios no tienen acceso a los servicios a través de la garantía de derechos de ciudadanía social, sino por intermedio de criterios focalizados. Finalmente, para Pautassi (2012) y da Silva y Silva (2014) las transferencias deben ser consideradas un derecho y obligación del Estado ofertar los servicios necesarios para garantizar la sobrevivencia, no admitiendo mecanismos punitivos. En estos programas el derecho es transformado en concesión y es esto lo que justifica las contrapartidas.

Otras críticas se enfocan en los procesos de discriminación y estigma que promueven y/o reproducen (Piñeiro y Fernández, 2014; Villatoro 2007). Diversos autores indican que las condicionalidades cristalizan la histórica distinción entre pobres merecedores y no merecedores de la asistencia social, que destruiría la posibilidad de reconstruir lazos de solidaridad entre distintos sectores sociales (Cecchini y Madariaga, 2011; Cecchini y Martínez, 2011; Dallorso, 2013; Rossel et al, 2014; Pautassi et al, 2013; Stein, 2017).

Finalmente, las críticas a las condicionalidades se centran en que refuerza la idea analizada de la responsabilidad individual y/o familiar de las personas pobres por su situación y posibilidad de superarla. Esto iría junto a un Estado que asume la responsabilidad de garantizar las condiciones para que esto suceda, lo que -como fuera dicho- no ocurre. Tampoco ingresa al debate el hecho que las personas y sus relaciones, están socialmente determinadas, y por tanto, no se derivan de características personales y/o comportamientos individuales (da Silva y Silva, 2014; Pautassi et al, 2013; Rodríguez, 2011; Stein, 2017).

Los PTC también han sido criticados por el lugar asignado a las mujeres. Entienden Barba y Valencia (2011) que se da la ilusión sociocultural, en tanto estos programas tienen una visión tradicional familiarista. Rodríguez (2011) indica que estar dirigido a las mujeres, no implica tener enfoque de género ni promover sus derechos ni la igualdad. De hecho, observa la ausencia de esas consideraciones en el diseño de estos programas. Por su parte, Martínez y Voorend (2008) acuerdan en que sean las mujeres quienes reciban las transferencias y

también valoran el acceso a los servicios sociales. Sin embargo, cuestionan que no es un derecho que les asiste en tanto personas, sino por su relación de parentesco con quienes sí son portadores, lo que las convierte en ‘beneficiarias operativas’. Agregan que los procesos de toma de decisiones dentro de los hogares, no parecen variar sustantivamente por la percepción del PTC y, en cambio, supone, un rol instrumental de la mujer, sobre todo, por las condicionalidades. Es este el aspecto que de acuerdo a Rodríguez (2011) presenta más controversias, en tanto reproducen los tradicionales roles de género, refuerzan la división sexual del trabajo y recargan a las mujeres con más trabajo no remunerado. Quedan asociadas al éxito del programa, sin considerar a los varones en sus responsabilidades (Cecchini y Atuesta, 2017; Pautassi, 2012; Serrano, 2005; Valencia, 2008). Al respecto, Cecchini y Madariaga (2011) destacan como uno de los nudos críticos de los PTC, la débil o nula consideración de la conciliación del trabajo remunerado y doméstico.

En cuanto al trabajo, ya fue indicado que no se observan desestímulos a la inserción en el mismo, pero señala el BID (VVAA, 2017) impactos en su formalización. Para CEPAL/OIT (2014) es fundamental no excluir de los PTC a las familias con miembros que consiguen trabajados formales, en tanto no siempre conducen a superar la pobreza. Villatoro (2007) señala que los beneficiarios del Programa Bolsa Familia, prefieren no elevar la renta con un empleo incierto, por el riesgo de perder las transferencias. Estas, dada la inestabilidad de los ingresos laborales, son la única protección segura. De acuerdo a Álvarez (2011) estos programas promueven prácticas perversas, esto es, aceptar un trabajo precario que permita cubrir las necesidades básicas y mantener las transferencias dada su relativa continuidad.

Entonces, los PTC tienen escasos resultados en términos de sus objetivos centrales, pero además subsisten dificultades en las restantes ‘promesas’ que los mismos plantean. Persisten problemas de focalización (Cecchini y Atuesta, 2017; Valencia, 2008) más allá de los elogios presentados en torno a la misma. El BID (VVAA, 2017) destaca errores de inclusión y exclusión y dentro de los últimos el no acceso a los que más los necesitan. Señala que los modelos estadísticos de focalización, evitan la asignación arbitraria, pero no son suficientes para identificar a todos los pobres extremos. Como se observa, una vez más se reitera la oposición entre estos sistemas y la arbitrariedad, pareciendo no existir otra posibilidad.

Cecchini y Madariaga (2011) indican que los PTC han tendido a concentrarse más en evitar dar beneficios a quienes no entran en la población objetivo, que en dejar parte de la población objetivo sin beneficios. Agregan que esto ha sido cuestionado desde una perspectiva de derechos que sostiene que lo relevante es evitar los segundos.

Señalan Cecchini y Martínez (2011) que los procedimientos de focalización hacen que muchas veces los criterios de selección se vuelvan opacos, lo que para los beneficiarios redundaría en una incompreensión del funcionamiento del programa. De acuerdo a Gunturiz (2013) y a Valencia (2008) en tanto se trata de distinciones difíciles de observar, surgen, variadas interpretaciones entre los pobladores sobre las razones de la selección (la suerte, el destino, la máquina, etc.), alimentando el malestar, generando resentimientos entre incluidos y excluidos y siendo abusivo indicar que estos programas contribuyen a acumular capital social. En un sentido similar, Villatoro (2007) señala que el uso de mecanismos centralizados

de focalización y la exclusión de familias pobres, puede provocar conflictos entre familias de una misma comunidad y generar fracturas en el capital social comunitario.

Finalmente se indica que, en situaciones de pobreza generalizada, los costos administrativos y los problemas mencionados podrían exceder los beneficios que se le atribuyen a la focalización (Cecchini y Martínez, 2011).

Otro aspecto que también ha sido cuestionado refiere el egreso de los programas. Serrano (2005) indica que se trata de un severo problema, en tanto solo en pocos casos se han definido reglas claras y procedimientos de acompañamiento de este proceso. En sintonía con lo indicado sobre la focalización, agrega que es difícil explicar a personas que enfrentan situaciones de gran precariedad porque dejan de obtener el beneficio. Cecchini y Martínez (2011) entienden que se ha dado más importancia a las reglas de salida de los PTC que a generar autonomía y potenciar capacidades. Esto es explicado desde limitaciones presupuestarias o consideraciones políticas (por ejemplo, el interés por disminuir el tiempo de estadía y aumentar el número de beneficiarios) más que por alcanzar los objetivos.

En relación a la coordinación intersectorial e interinstitucional, diversos autores destacan que, pese a los avances, sigue siendo insuficiente, existen problemas importantes y continúa siendo un reto para alcanzar los objetivos de los PTC. Con frecuencia las intervenciones no logran articularse como una red de servicios, sino que trabajan el cumplimiento de las condiciones mínimas de forma fragmentada (BID, 2014; Cecchini y Madariaga, 2011; Fiszbein y Schady, 2009; VVAA, 2017). Cecchini y Martínez (2011) entienden que el concepto de intersectorialidad provoca situaciones poco claras y que es necesario mantener los componentes sectoriales de las intervenciones, dado que es donde mejor se conoce la oferta pública y su demanda, pero también y, considerando la multidimensionalidad, superar esas lógicas. Finalmente, Draibe y Riesco (2009) observan dificultades para traducir los acuerdos interinstitucionales, hacia los niveles locales de prestación de los servicios.

También -y pese a las preocupaciones por la evaluación y monitoreo- se menciona la debilidad de estos procesos y la falta de actualización de los registros administrativos (Cecchini y Atuesta, 2017). En relación a la evaluación, da Silva e Silva (2014) destaca que se centra en los impactos inmediatos de los PTC en relación a los beneficiarios, pero no se desarrollan a largo plazo dando cuenta de las condiciones de vida una vez egresados de los programas, siendo imposible dimensionar de manera duradera la disminución de la pobreza.

Finalmente, los PTC han sido cuestionados a partir de la dependencia de créditos externos. De acuerdo a Villatoro (2007) esto es negativo para la autonomía en el diseño y hace vulnerables a los países a la aplicación de créditos definidos por los prestatarios, los que pueden tener elevados costos económicos y sociales. En similar sentido Cecchini y Martínez (2011) advierten que es frecuente observar contradicciones entre los objetivos de los programas y términos de referencia de los préstamos de los organismos internacionales, que además de recursos financieros y equipos técnicos, colocan condiciones para el uso de esos recursos. Asociado a esto, Cecchini y Madariaga (2011) mencionan que los PTC no han

estado exentos de problemas de sostenibilidad financiera y política, siendo preciso establecer mecanismos estatales de financiamiento, en lugar de depender de donantes extranjeros.

#### **V.IV.4. Discusiones instaladas/discusiones omitidas: el impacto político de los PTC**

Gasto pequeño y bajos resultados, junto con debates en torno a los mismos, llevan a afirmar que -de manera aún más amplificadora que los FIS- la importancia de los PTC se centra en su dimensión política, esto es, en la mirada de la realidad social que contribuyen a instalar, a partir de las discusiones que se habilitan y aquellas que se omiten. Estas deben ser consideradas en tanto estos programas se configuran como el eslabón central de la asistencia.

Señalan da Silva y Silva (2014) y Villatoro (2007) que los PTC contribuyen a colocar la pobreza como un tema prioritario en las políticas sociales. El punto es en qué sentido lo han hecho. da Silva Telles (1998) y Gunturiz (2013) observan que los PTC han centrado el debate en términos de eficiencia, eficacia, cobertura y monitoreo, pero dando por sentado el origen y contenido de estas formas de política. La cuestión social parece dejar de ser una cuestión política, para fijarse como un problema a ser administrado técnicamente o un asunto humanitario que interpela la moral de cada uno. Destacan la necesidad de repolitizar el debate y volver la mirada sobre el proyecto de sociedad al que apunta la política social.

Se comparte la relevancia de la existencia de algún nivel de cobertura (y de manera relativamente estable) para aquellos sectores que no la tenían. Pero debe advertirse sobre un conjunto de riesgos, que a partir de estos programas se han ido generando y amplificando y que, pasados los primeros años de gobierno, se visualizan bajo la gestión del Frente Amplio.

Un primer riesgo supone continuar valorando los programas como mecanismos de respuesta a la pobreza y la acumulación de capital humano, a pesar de los magros resultados alcanzados en estos aspectos. Esto es, se consolida la idea que son algo que no terminan siendo, lo que se vuelve aún más complejo a partir de las explicaciones que se construyen sobre esto.

Lo señalado se vincula con el ya indicado riesgo de la complacencia en torno a los FIS. Así Villatoro (2007) puede afirmar que las transferencias son importantes para las familias, pero son bajas y Serrano (2005) recoge valoraciones positivas por parte de las beneficiarias, aunque la gran mayoría indicaba que eran insuficientes para cubrir las necesidades de sus hogares. Asimismo, Fisbein y Schady (2009) y el BM (2009) a pesar de los resultados, señalan que los PTC han redistribuido ingreso hacia los más pobres, mejorado su vida y elevado sus niveles de consumo. Como fuera indicado, dado que se dirigen a poblaciones en condiciones de vida extremas, no hay manera que no instalen alguna mejora en relación a la situación inicial. Pero no ingresa el debate sobre la distancia -que permanece- con el desarrollo considerado deseable para otros. Se comparte con da Silva Telles (1998) para quien la discusión de estos programas debe ser hecha dentro de una noción de responsabilidad pública en relación con padrones de vida que se pretenden válidos para



todos. Para la autora, sin esa referencia, los PTC transitan por una frágil frontera en la cual el derecho a una vida digna se transforma en una limosna institucionalizada.

De manera aún más importante que en los FIS, estos programas también corren el riesgo de hacer de la ‘llegada’ a población excluida de la protección social, un eje de tal centralidad que desplace el debate sobre los contenidos de esa incorporación e institucionalizar una respuesta a la pobreza distinta a la del resto de la sociedad. Señala el BM (2009) que, en la mayoría de los países en desarrollo, el gasto público en infraestructura y servicios públicos, a menudo no llega a los muy pobres. De esa constatación no se deriva el fortalecimiento de una perspectiva universalista del Estado, sino la contraria. Agrega que las transferencias monetarias se focalizan en los pobres más efectivamente que otras formas de gasto público y pueden contribuir a la reducción de la pobreza en formas que la inversión pública directa no lo hace. El punto es que lo hacen en sentido minimalista (Álvarez, 2011).

Otro riesgo es que ayudan a consolidar la idea que la superación de la pobreza pasa por las nuevas generaciones, específicamente por su posibilidad de empleabilidad futura, sin que operen cambios importantes en el presente y a desligar el desarrollo de los niños de la realidad social de sus padres y/o adultos referentes. Además, tampoco ingresa en el debate el derecho de estos a una vida digna. Agregan Barba (2013) y Paz (2010) que estas políticas no están orientadas a recuperar derechos vulnerados, sino que están pensadas para corregir una distribución del ingreso futura y sin que existan indicaciones de que esto es posible.

El BM (2009) observa que los resultados sugieren que el potencial de los PTC, para mejorar por sí mismos la realidad, puede ser limitado. Pero no se avanza más allá de esto, lo que lleva a otro aspecto problemático y es el discutir estos programas por fuera del régimen de bienestar del que son parte y de la orientación general de la política pública:

Existen diversos motivos por los cuales las TMC pueden haber tenido solo efectos modestos sobre todo en los resultados finales en educación y salud. Una posibilidad es la de que algunas restricciones importantes a nivel familiar no son atendidas por las TMC según su diseño actual; estas restricciones incluirían prácticas deficientes de cuidado de los hijos, información inadecuada u otros insumos a la producción de educación y salud. Otra posibilidad es que la calidad de los servicios de educación y salud sea tan baja, quizás específicamente para los pobres, que el solo aumento del uso no produce grandes beneficios (BM, 2009: 22-23).

Indican Cecchini y Martínez (2011) que, tras varios años de implementación de los PTC, se pone de relieve la preocupación por que el aumento de la demanda de servicios encuentre una oferta adecuada. Algo que parece evidente, se vuelve un ‘descubrimiento tardío’. Barba y Valencia (2011) observan una ilusión sistémica que hace que el discurso del lado de la demanda, no considere la oferta de los servicios básicos, generalmente deficiente.

Cecchini y Madariaga (2011) señalan que la efectividad de los PTC depende, en gran medida, de la existencia de sistemas universales de salud y educación, así como de empleos de calidad. Pero no se avanza más allá de esa constatación y la política asistencial tiende a ser discutida al interior de sí misma. Al respecto, indica Gunturiz (2013) que cuando los PTC

se desconectan de los sistemas de bienestar social, se desvinculan del conflicto redistributivo, atendiendo únicamente a la insuficiencia de ingreso, pero con mínimo impacto en la desigualdad y concentración de riqueza de los países.

Entiende Valencia (2008) que discutir la calidad de los servicios de educación y salud, conduce a hacerlo sobre las reformas de las instituciones sociales. Pero los organismos multilaterales, logran promover estos programas, omitiendo esta discusión. Cuando la realidad se impone (en función de los resultados alcanzados), solamente se constata la importancia de estos aspectos, pero sin discutir el papel del Estado y las asignaciones presupuestales que supone la oferta pública. El BID (2014) recalca la necesidad de mejorar los logros educativos y las condiciones sanitarias en lugar de ampliar solamente la cobertura. En un documento posterior señala que es un reto que permanece, siendo necesario para que los beneficiarios puedan acumular capital humano y para esto lo que se precisa es lograr una coordinación efectiva de los ministerios de salud y educación (VVAA, 2017).

El BM (2009) señala que, en la mayoría de los países en desarrollo, las prestaciones de educación y salud, son débiles, siendo un factor limitante para la eficacia de los programas. Como versión de lo anterior, estos programas instalan la posibilidad de reconocer problemas, pero no discutir sus formas de superación o de colocar la respuesta por fuera de procesos en los que están implicados. Sigue indicando el organismo que la transformación de los servicios de salud y educación, dependerá de cuán permeable sea el sistema político a tales demandas. Su participación en los procesos de reforma, no aparece considerada. Por su parte, el BID (VVAA, 2017) reconoce que existen barreras a la demanda por servicios sociales entre los más pobres y la respuesta a esto es la reafirmación de la centralidad de las condicionalidades. Los tipos y motivos de las barreras no ingresan en las preocupaciones.

Vale recordar que los PTC, también se consolidan bajo gobiernos progresistas y/o de izquierda, persistiendo dificultades en estos aspectos. Sobre esto se volverá más adelante.

Estos programas también instalan particulares y complejas formas de articularse con el mercado de trabajo. Son el eslabón central de la asistencia, que se consagran separadamente del último o como su anexo procurando limitar las tensiones del régimen de bienestar. A pesar de esto y que el trabajo, desaparece como realidad para explicar la pobreza, adquiere absoluta centralidad para pensar la salida de ella, pero sin realizar ninguna discusión sobre las características y posibilidades que el mismo presenta.

Los PTC son la mejor expresión de la idea que la acumulación en capital humano, conduce necesariamente a una mejor inserción laboral en el futuro, pero se omite que, sin la generación de empleo productivo suficiente, tendrán logros limitados. En un continente donde el empleo precario e informal absorbe más de la mitad de la población ocupada, poco aporta a la ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza, que el niño asista a la parte inferior de un sistema educativo segmentado (Paz, 2010; Serrano, 2005).

En cuanto a la tensión asistencia/trabajo, señalan CEPAL/OIT (2014) que las transferencias estables en el tiempo, proveen un piso de protección a las personas que contarán con mayores oportunidades de insertarse en el mercado laboral, disponiendo de recursos para la búsqueda

de empleo. Agregan que podrán tener un mayor poder de negociación frente a salarios muy bajos y oportunidades de invertir en actividades productivas. Al contrario, entiende el BM (2009) que un aspecto clave es valorar el potencial de estos programas para afectar la oferta laboral, pudiendo las transferencias generar incentivos erróneos. Si se satisfacen las necesidades básicas, ¿por qué las personas se ocuparían en un trabajo muy duro con poca remuneración?. No se problematiza la existencia de trabajos como los que se describen y cuales pueden ser desalentados a partir de transferencias que son siempre de escaso monto.

Se trata de una preocupación que se instala y reitera a pesar de los resultados en este aspecto y se combina con la consideración de la incorporación al trabajo como el mecanismo de salida de estos programas. Cecchini y Madariaga (2011) observan que en general, los usuarios de los PTC no logran insertarse en el mercado formal de manera sostenible, y sí lo hacen en empleos informales. Agregan que esto es debido tanto a factores estructurales como a la complejidad de proveer respuestas adecuadas a la heterogeneidad de los destinatarios. Y la reflexión se centra en este segundo aspecto e indican que uno de los elementos claves es establecer estrategias de salida mediante acciones que promuevan un aumento de las capacidades de las familias y la generación de ingresos autónomos. Para esto, comienzan a implementarse medidas de activación, tendientes a mejorar las condiciones de empleo y vinculando a los usuarios con programas de generación de ingresos e inserción laboral. Villatoro (2007) señala que deberían incluirse componentes de intervención orientados a la generación de capacidades en los adultos en edad de trabajar y el BID (VVAA, 2017) destaca la importancia de la vinculación con programas que se enfocan en educación y capacitación para el trabajo. Como se observa, la preocupación por la generación de ingresos autónomos, es colocada en el trabajo con los usuarios, sin que las características y condiciones del mercado de trabajo entren en el debate. Paz (2010) y Barba y Valencia (2011) hablan de ilusión óptica y económica respectivamente, en tanto los individuos aparecen aislados de relaciones y restricciones económicas, al margen de riesgos sociales y en economías que generarían oportunidades de ingresos suficientes y de buena calidad.

Ni el BID ni el BM, traen en el análisis de los PTC, la realidad laboral del continente. En el caso de CEPAL/OIT (2014) hacen referencia a la necesidad de desarrollar programas de inclusión laboral y de generación de ingresos para los destinatarios de las transferencias, pero agregan que existen grandes dificultades y obstáculos para aplicar estas medidas en una región marcada por la informalidad laboral y la desigualdad en el acceso a oportunidades.

De acuerdo a Loguidice (2018) las características de la asistencia no pueden ser entendidas de manera aislada del trabajo, sino articuladas al propósito de incentivar la participación y el disciplinamiento laboral de los trabajadores. Por su parte, señala Lera (2015) que, dado que el imperativo de que el trabajo dignifica, transcurre por fuera de la realidad de los mercados laborales, lo que subyace es una cuestión de orden moral que pone en el esfuerzo los fundamentos de la asistencia. Se perpetúa la idea que la dificultad de inserción laboral es una responsabilidad individual y se activa la histórica preocupación de que la asistencia no desaliente al trabajo. Agrega Álvarez (2011) que la promoción al trabajo sin discusión sobre sus posibilidades de realización, significa potenciar el sobre trabajo y el autoempleo

precarizado y bajos ingresos, potenciando la desigualdad. Se invisibiliza el conflicto social y no se promueve la modificación de las estructuras sociales que producen pobreza. Finalmente, da Silva Telles (1998) entiende que las rentas mínimas instalan la posibilidad de promover una autonomía reducida al presupuesto liberal y no como posibilidad para realizar formas de vida consideradas valiosas de ser vividas y sin interpelar un sentido de responsabilidad pública que garantice el conjunto de condiciones económicas, institucionales y políticas, sin las cuales esa libertad de elección no es más que una ficción.

Los PTC son también valorados por lo que sería una mirada multidimensional de la pobreza. Se trata de una formulación que no avanza más allá de esta enunciación y que como fuera indicado aparece asociada a la necesidad de la coordinación intersectorial. También en este aspecto es observable un proceso de ‘esencialización’ (Baráibar, 2019). Se comparte que la pobreza no puede ser reducida a los ingresos, suponiendo también otros aspectos relevantes, pero la multidimensionalidad no constituye un elemento que caracterice exclusivamente a la pobreza, sino al conjunto de la realidad social. También es multidimensional la riqueza, siendo específico de la pobreza, el desarrollo de la vida en un escenario donde hay derechos a los que no se acceden o se lo hace de manera incompleta y desigual. El punto a problematizar no está en que sean dimensiones múltiples, sino que están insatisfechas.

Luego, y como indican Abramovich y Pautassi (2006), Caruso (2003) y Lo Vuolo et al, (1999) el énfasis en la multiplicidad de factores que explican la pobreza, puede servir para argumentar que no es en la política económica donde hay que buscar las salidas a la misma sino en una mejor organización y participación comunitaria, en mayor educación o fortaleciendo el capital social. Así, no sería la falta de ingresos la que limita las posibilidades de educación, sino que la falta de educación limitaría el acceso a mejores ingresos.

Otro riesgo y donde también opera el desplazamiento, refiere a la coordinación y articulación. Esto habilita planteos como el realizado por Villatoro (2007) quien indica la necesidad de una oferta suficiente de servicios para alcanzar impactos, lo que supone considerar el fortalecimiento de las entidades sectoriales para atender potenciales incrementos, así como estándares mínimos de calidad. Pero luego agrega que el enfoque multidimensional utilizado por los PTC, precisa superar la fragmentación institucional, siendo necesario valorar las resistencias surgidas de las culturas sectoriales. El autor no avanza en discutir lo que supone ese fortalecimiento y los problemas de cobertura y de calidad se colocan en la fragmentación.

Otro aspecto refiere a las preocupaciones por la eficiencia y la gestión. Señalan Fisbein y Schady (2009) que son pocas las iniciativas que han gozado de evaluaciones tan rigurosas como las aplicadas a los PTC. Esto parece adquirir valor en sí mismo y la rigurosidad corre a la par de los escasos resultados alcanzados. Incluso parecería aumentar con el paso del tiempo, contribuyendo al desplazamiento que posibilita la política asistencial. Al respecto, señala Pautassi (2012) que la persistencia de marginaciones sociales es entendida básicamente como déficit en la gestión de las políticas, por lo que solamente sería necesario mejorar las técnicas de gestión, sin atender las dinámicas que reproducen esas situaciones.

Finalmente, otro riesgo a valorar -y como síntesis de lo analizado- refiere al lugar ocupado y ocupable por los PTC, esto es, en que medida avanzan en consolidar derechos o en cambio lo hacen de la idea que la pobreza puede ser enfrentada con un programa asistencial y justificar que ‘algo se hace’ por los pobres. Midaglia (2012), Rodríguez (2011) y Valencia (2005) consideran que los PTC representan un reconocimiento público de la existencia población marginada de los sistemas de protección social y de que el mercado no resuelve por sí solo la pobreza y por tanto debe ser atendida por el Estado a través del presupuesto público. Entienden que constituye un paso sustantivo que los gobiernos hayan asumido su responsabilidad en mejorar la condición de vida de estos grupos de población.

Más allá de lo anterior, el lugar de estos programas en materia de protección social, dependerá del espacio que ocupen en el sistema de seguridad social (Draibe y Riesco, 2009; Valencia, 2008). Cecchini y Martínez (2011) y Draibe y Riesco (2009) entienden que los PTC no deben concebirse como instrumento único, sino como parte de un sistema más amplio e integral y específicamente como su ‘puerta de acceso’ para las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad. Pero los segundos autores mencionados, colocan la expectativa en la forma y señalan que esa posibilidad, depende de la intersectorialidad, que se transforma en la condición de éxito del programa.

Algunos autores (da Silva y Silva, 2014: 234; Hevia, 2016; Midaglia, 2012; Valencia, 2005) destacan que estos programas tienen la potencialidad de convertirse en un eslabón específico y permanente de los incompletos sistemas de bienestar. Esto instala la discusión sobre como vincularlos con otras prestaciones sociales, fundamentalmente las provenientes del mercado de empleo, de forma de limitar la fragmentación de la seguridad social. Agrega Midaglia (2012) que la independencia de los beneficios sociales del mercado de empleo precariza la prestación, en tanto la autonomiza del clásico conflicto distributivo y produce consecuencias sociopolíticas de difícil remoción. También coloca la discusión sobre integrar los PTC a una red de protección universal, que disminuya la discrecionalidad del ingreso y permanencia de los beneficios. Agrega que la producción de bienestar en las sociedades occidentales, demuestra que la función primaria de las políticas sociales es la redistribución socioeconómica y que esta se alcanza con estrategias universales. El resto de las iniciativas públicas tiende a ser subsidiaria en la estructuración del sistema de protección. En suma, los PTC, como otras prestaciones sociales adquieren un sentido político y social específico en relación a la estructura de provisión social vigente (Midaglia y Silveira, 2011).

Las dificultades indicadas en torno a los PTC, han venido fragmentando la provisión de bienes sociales. Señalan Cecchini y Madariaga (2011) que, en ocasiones, estos programas han generado estructuras paralelas con escasa o nula integración entre sí y con las políticas sectoriales. Agregan que, en distintos casos, la dependencia de los ciclos electorales, la falta de apoyo político y financiero y el escaso arraigo en la institucionalidad pública han contribuido a acrecentar la fragmentación de la política. En similar sentido, para Rodríguez (2011) y Valencia (2005) centrar la acción fundamentalmente en los PTC, abre huecos que dejan de lado a las instituciones sociales y se favorece la segmentación de los sistemas de

protección social, con beneficios que no son equivalentes ni en extensión ni en el nivel de los mismos y así, los PTC más que de puerta de entrada, operan como punto de llegada.

## **V.V. LA INSTITUCIONALIZACION DE LA POLITICA ASISTENCIAL: LA CREACION DE MINISTERIOS SOCIALES**

Simultáneamente a los PTC, comienza a institucionalizarse la política asistencial, en América Latina. Entiende Székely (2006) que, en el inicio del siglo, el sector que rige las políticas de combate a la pobreza, es incipiente y con poca solidez institucional, sujeto a coyunturas políticas, generalmente no cuenta con una visión de largo plazo, ni tiene certeza de los recursos para ejecutar. Asimismo, muestra ausencia de procesos claros y estructuras de ejecución y de mecanismos sistemáticos de rendición de cuentas. Agrega que esos rasgos limitan el impacto de las políticas y las posibilidades de enfrentar de manera estructural a la pobreza y la desigualdad. Esto último es muy relevante, en tanto esa estructuralidad parecería pasible de ser resuelta a través de las políticas que específicamente se dirigen a los pobres y no haber alcanzado esto, se debería de manera importante a dificultades institucionales.

El mismo autor indica que el primer elemento que caracteriza una política social institucionalizada, es el desarrollo de un Ministerio o Secretaría, orientada a coordinar y ejecutar las acciones para el combate de la pobreza. A eso suma la existencia de mecanismos de evaluación y seguimiento y de un marco jurídico que establezca las competencias de los actores y las distintas instancias de gobierno implicadas; un presupuesto significativo y con certidumbre a lo largo del tiempo y de mecanismos de coordinación formales al interior del Gobierno Nacional y entre órdenes de gobierno y de instancias de participación ciudadana. La existencia de programas y acciones con definiciones claras y la construcción de registros unificados de beneficiarios, también son relevantes (Székely, 2006; 2015). Esos Ministerios o Secretarías tuvieron variables vínculos con el sistema de seguridad social.

Entienden Midaglia y Castillo (2010) que hasta fines del siglo XX -y como ya fuera visualizado-, en esta materia la acción del Estado fue entendida como coyuntural y, por tanto, se promovieron espacios de ‘excepción institucional’, con distintos formatos, predominando las oficinas adjuntas a unidades estratégicas de Ministerios o a la órbita presidencial. El ejemplo de los FIS, es paradigmático en este sentido. Entienden que se trataba de espacios que evidenciaron la precariedad política e institucional, en tanto los cambios de gobierno generaban un amplio margen de incertidumbre en relación a la continuidad de esas líneas de acción, de la permanencia de los beneficiarios y del acceso a la información.

Avanzada la década de los 90, señala la CEPAL (1997) que, a diferencia de una autoridad económica, no ocurre lo mismo en el ámbito social, donde opera la fragmentación entre programas. Como respuesta a esto, se le atribuyó esa responsabilidad a la Vicepresidencia de la República, o a un Ministerio o Comité de Ministros, no siendo una solución adecuada, dado que cada Ministro tiene sus recursos presupuestales, pero el Coordinador no dispone

de fondos especiales. Como conclusión se indica la necesidad de una autoridad social que disponga de recursos para que sea aceptada su función coordinadora.

Para Midaglia y Castillo (2010) y Midaglia, Castillo y Fuentes (2010) en el nuevo siglo, se instala un cierto consenso sobre la necesidad social y la pertinencia política de dar permanencia a los programas de combate a la pobreza. A esto agregan que los programas focales e integrales, tuvieron dificultades para localizarse en el entramado estatal sectorial. La creación de nuevos Ministerios, surge como una solución pertinente, esperando que adecuara a la esfera pública en la atención permanente de la vulnerabilidad social.

En similar sentido, indican Martínez y Maldonado (2017) que, los Ministerios de Desarrollo Social (o Secretarías) surgen, sobre todo, durante el XXI. Varios lo hacen a partir de los FIS, cuando se instala la discusión sobre la institucionalidad de lo social frente a la autoridad económica. Luego, se difunden significativamente, como se observa en el cuadro 4. Agregan que no todos cuentan con una ley que los ampare, estando algunos sujetos a un decreto administrativo de la Presidencia. Entonces y pese a la coincidencia en términos de una autoridad en la materia, se observa un panorama institucional heterogéneo.

Entienden Székely (2006; 2015) y Midaglia y Castillo (2010) que esta institucionalización se convierte en un indicador político de un acuerdo para atender prioritariamente la pobreza como un compromiso de Estado, una responsabilidad que no está delimitada en el tiempo y es independiente de coyunturas políticas de corto plazo.

Estas Secretarías tienen como cometido poner en marcha de programas de combate a la pobreza y/o vinculados a nuevas demandas ciudadanas (género, étnicas, de infancia, juventud y otras) y articular las prestaciones públicas a estas orientadas. Esto supuso en algunos casos albergar nuevas políticas sociales y en otros ubicar en su órbita servicios y programas asistenciales dispersos en distintas agencias públicas (Midaglia y Castillo, 2010).

Los nuevos Ministerios están caracterizados por una operativa que superaría la sectorialidad estatal. Entienden los autores que la transversalidad de sus intervenciones constituye su rasgo distintivo, sea porque tienen a su cargo la ejecución de iniciativas públicas que involucran a grupos de población o regiones específicas. Agregan que las funciones de coordinación y articulación le imprimen cierta jerarquía y son claves para legitimar su razón de ser en el entramado estatal. Para hacerlo posible, se han creado instancias específicas de coordinación, donde se destacan los Gabinetes Sociales y los Consejos de Políticas Sociales. En los primeros participan las principales autoridades de las Secretarías del área social, junto con representantes de la esfera económica. Integran los segundos, los mandos de rangos medios, con el objetivo de completar los servicios y programas que tienen a cargo. Indican los autores la creación además de otros espacios orientados a articular intervenciones a nivel micro, siendo ejemplo de esto, las mesas territoriales y grupos específicos interinstitucionales (Midaglia y Castillo, 2010). Como se observará más adelante, este es el camino desarrollado por Uruguay, a partir de asumir el gobierno el Frente Amplio en 2005.

**Cuadro 4. América Latina y el Caribe: año de creación de los ministerios u otras instancias dedicadas al desarrollo social, con responsabilidad en el combate a la pobreza.**

Argentina	Ministerio de Desarrollo Social	2002
Belice	Ministerio de Desarrollo Humano, Transformación Social y Alivio de la Pobreza	s/f
Bolivia	Ministerio de Planificación del Desarrollo	2006
	Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras	2006
Brasil	Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre	2004
Chile	Ministerio de Planificación y Cooperación, cambia su nombre a: Ministerio de Desarrollo Social	1990
		2011
Colombia	Ministerio de Salud y Protección Social	2002
Costa Rica	Instituto Mixto de Ayuda Social	1971
	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	1973
Ecuador	Ministerio de Bienestar Social, cambia su nombre a:	1980
	Ministerio de Inclusión Económica y Social	2008
El Salvador	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	1950
	Secretaría Nacional de la Familia	1989
Guatemala	Ministerio de Desarrollo Social	2012
Haití	Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo	s/f
Honduras	Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social	2010
Jamaica	Fondo de Inversión Social de la Oficina del Primer Ministro	s/f
México	Secretaría de Desarrollo Social	1992
Nicaragua	Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez	s/f
Panamá	Ministerio de Desarrollo Social	2005
Paraguay	Secretaría de Acción Social de la Presidencia de la República	2005
Perú	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	2011
República Dominicana	Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales de la Vicepresidencia	1965
Trinidad y Tobago	Ministerio del Pueblo y Desarrollo Social	s/f



Uruguay	Ministerio de Desarrollo Social	2005
Venezuela	Ministerio del Poder Popular para la Participación y Protección Social	2005

Fuente: Székely (2006; 2015). Aclara el autor que la información disponible sobre los países del Caribe, es limitada.

Midaglia, Castillo y Fuentes (2010) consideran que las tareas asignadas, requieren de información confiable sobre las condiciones de vida de la población, así como de las prestaciones públicas. Se trata de una actividad estratégica dentro de los Ministerios Sociales y que también legitimaría su presencia en la esfera estatal y posibilitaría restringir el manejo político en los temas de pobreza y vulnerabilidad. Asimismo, esta nueva institucionalidad daría la posibilidad de promover la discusión política sobre la matriz de protección social. Los espacios de acción conjunta, darían la chance de que la pobreza adquiriera un lugar de mínima relevancia en la esfera estatal y operar como contrapeso de la autoridad económica.

Los autores agregan un elemento importante. Junto con poner de manifiesto la perdurabilidad de la pobreza y la vulnerabilidad, también lo hacen de que, en algún sentido, carecen de soluciones asociadas al empleo. Los programas evidencian la necesidad de medidas específicas para atender las expresiones de la cuestión social, las que serían imposible o inconveniente ubicarlas en el Ministerio de Trabajo, lo que se corresponde con la orientación liberal, en que la cuestión social es asimilada a la pobreza y enfrentada con políticas asistenciales. Eso lleva a que esas entidades ministeriales se desmarquen o incorporen de manera tangencial esas problemáticas sociales. Entienden que esto no tiene necesariamente que traducirse en la ausencia de ensamblaje entre las protecciones universales y las focalizadas y que la clave para reducir la impronta liberal es la capacidad que la nueva institución tenga coordinar y ejercer su rol de autoridad social.

De hecho, entiende Székely (2015) que la evolución de la institucionalidad es un indicio del fortalecimiento de las políticas de protección social. Sin embargo, advierte el riesgo de desconexión, fragmentación e incluso contraposición con los beneficios otorgados por la seguridad social asociada al mercado formal de trabajo. Agrega que, en el continente, el nuevo sector ha emergido como paralelo, lo que da lugar a un modelo dual.

Esta separación entre pobreza y trabajo, resulta sorprendente a partir de lo analizado. Son los cambios en el mundo del trabajo y sus expresiones agudizadas en América Latina, los que explican la necesidad de crear y luego consolidar, la política asistencial. Pero increíblemente, no operan en las respuestas que se construyen para la atención de la pobreza y aún peor, si actúan como pretensión de salida de los programas asistenciales y/o de la pobreza. A diferencia de la no pobreza, esta, parecería tener una singularidad tal que la vuelve abordable por fuera del trabajo y las prestaciones públicas de orientación universal. La posibilidad de desplazamiento en la atención a la pobreza que habilitan los programas asistenciales, es fortalecida desde el diseño institucional.

Más allá de lo anterior, Midaglia y Castillo (2010) -y de similar manera a lo analizado en torno a los PTC-, indican que estos Ministerios tienen un disímil significado político. Pueden

asumir un signo estatista, y entender que esa institucionalidad expresa una mayor responsabilidad del Estado ante la pobreza. Pero también un signo liberal, y pensarlo solamente como complementando al mercado en la satisfacción de necesidades sociales. Pueden facilitar la creación de programas dirigidos a las situaciones de vulnerabilidad, concebidos como puentes que favorezcan la integración social o que solamente sean para mitigar esas situaciones. Vale recordar que, para los autores, eso depende de las opciones políticas que respalden las funciones adjudicadas y los nuevos programas. Esto supone -se reiterará una vez más-, que la política asistencial, no puede ser solamente analizada en sí misma, sino como parte de la orientación política general en que se enmarca.

## **V. VI. ESTADOS Y REGIMENES DE BIENESTAR EN EL COMIENZO DEL SIGLO XXI**

Este punto -y de igual manera a lo realizado- se detiene a analizar los Estados y regímenes de bienestar resultantes de los procesos de reforma económica y social presentados.

En torno a este período los autores acuerdan en la ampliación y la expansión de la intervención estatal y el regreso del tema de la redistribución a la agenda pública en claro contraste con las décadas anteriores. Para Campana (2015), Midaglia y Antía (2017) y Midaglia y Castillo (2014; 2018) con los gobiernos progresistas, el Estado asume mayor responsabilidad en la protección social, con aumento de la inversión social y con impactos en las condiciones de vida de la población. Mayor acceso a servicios públicos básicos, a la protección social y a recursos monetarios permitieron la incorporación de sectores hasta ese momento excluidos. Agregan la institucionalización de diversas protecciones a través de la asignación de recursos de los presupuestos nacionales. Por su parte, de acuerdo a Filgueira (2013; 2015) el modelo aperturista y liberal, no será suprimido en su totalidad, no obstante, el tono de la época es expansivo. El período también escapa al del modelo de sustitución de importaciones y supone componentes no contributivos y la ampliación de la cobertura y rango de riesgos cubiertos por el Estado, incorporando en sus servicios tradicionales conceptos relativos al cuidado y el apoyo en sus etapas reproductivas.

Entienden los autores que a esta tendencia contribuye el crecimiento sostenido y el cambio del panorama fiscal a inicios de siglo, vinculado a la demanda bienes de exportación. A esto suman democracias estabilizadas que permitieron la competencia entre partidos de distinta orientación, la movilización de los sectores populares y la acción de actores colectivos de la sociedad civil (sindicatos, movimientos indígenas, de género, estudiantes), el aumento de visiones críticas a las posiciones liberales extremas que legitimaron la intervención estatal y el crecimiento electoral de partidos políticos progresistas y/o de izquierda, asumiendo el gobierno en varios países (Filgueira, 2013; 2015; Martínez y Sánchez-Ancochea, 2016; Midaglia y Antía, 2017; Midaglia y Castillo, 2014; 2018; Stein, 2017).

El segundo aspecto en que existe acuerdo es que se trata de una incorporación segmentada. Aumenta el gasto público social, pero en términos de calidad de servicios, los resultados no

fueron tan positivos (Martínez y Sánchez-Ancochea, 2016). Esto supone para los autores que las coberturas son limitadas o amplias, pero de beneficios reducidos y/o con bajos grados de equidad entre los distintos grupos de población. Agregan que se trata de un aspecto de especial relevancia para América Latina, en tanto es la región con la mayor desigualdad en la distribución del ingreso y con grandes brechas socioeconómicas en la distribución del tiempo de las mujeres entre trabajo remunerado y no remunerado.

Como una de las áreas reformadas, Midaglia y Antía (2017) y Midaglia y Castillo (2018) señalan las políticas de jubilaciones y pensiones. Entre 2000 y 2013, 18 países en la región implementaron reformas que buscaron aumentar la incorporación a la seguridad social de grupos poblacionales nuevos o históricamente excluidos y, por tanto, desprotegidos. Martínez y Sánchez-Ancochea (2016) indican que en materia de pensiones se produjeron dos tipos de modificaciones, que aumentaron la población con protección social. Se trata de lo que denominan re-reformas de sistemas contributivos y la creación o expansión de programas no contributivos que compensaran las limitaciones de los mercados laborales precarizados. Compartiendo lo señalado, agrega Filgueira (2015) que aunque existen algunas opciones de corte universal, la modalidad dominante ha sido la focalizada. También destaca una mayor cantidad de población ocupada que cotiza a la seguridad social, lo que responde a mejoras en la calidad del empleo y al aumento de la función de contraloría y regulación del Estado.

En la salud, Filgueira (2015) y Midaglia y Castillo (2014; 2018) destacan que los sistemas segmentados e inequitativos, reposicionaron al Estado, con aumentos (moderados) en el gasto público y fueron objeto de nuevas líneas de reformas y/o revisiones, buscando fomentar dosis de universalización a través de la ampliación de la cobertura, incorporando con criterios más flexibles a los sectores vulnerables y el establecimiento de mínimos ciudadanos. Martínez y Sánchez-Ancochea (2016) también mencionan esta área, como una de las que procesan reformas, con gran diversidad en su intensidad y dirección, siendo la principal diferencia el grado en que han buscado mejorar, no solo el acceso sino también la suficiencia y equidad en las prestaciones. Filgueira (2015) destaca la expansión mediante la combinación de política focalizadas y la ampliación de la cobertura a través de los sistemas contributivos básicamente debido a mejoras en el mercado laboral y la ampliación de los criterios de elegibilidad dentro de este sistema. Agrega que en algunos países se genera un conjunto básico de prestaciones garantizadas, en tanto otros expanden y universalizan la cobertura en modelos segmentados. Finalmente, en otros casos, se amplían las coberturas y las prestaciones no contributivas, mediante programas que fortalecen el acceso al sistema público o subsidian la oferta privada para incorporar a la población vulnerable.

Otro tema mencionado es el del cuidado de la población dependiente. Señalan Midaglia y Antía (2017) que se trata de una temática que ingresa a la agenda de varios países de la región, aunque con avances dispares y Martínez y Sánchez-Ancochea (2016) también destacan el abordaje de la conciliación entre la vida laboral y la familiar. Esto se expresa en la expansión de los servicios de atención a niños y niñas previo al ingreso de la enseñanza preescolar, la ampliación en muchos casos de las licencias por maternidad y en menor medida y distintas formas, la creación de licencias paternas y parentales.

A las arenas de política señaladas, Filgueira (2015) agrega la educativa y para los países más rezagados destaca la continuidad de la expansión de la cobertura en enseñanza primaria (llegando casi a la universalidad de la matrícula y cuasi universalidad de egreso) y una notoria ampliación en el acceso y acreditación en la educación media básica. En el caso de los países más avanzados, las innovaciones refieren a la ampliación del acceso y acreditación en educación media superior y terciaria. También menciona el aumento del rango de prestaciones en el área de educación y cuidado infantil, ampliando en casi todos los países, las edades de cobertura hacia las preescolares (tres a seis años).

Más allá de lo anterior y de acuerdo a Midaglia y Castillo (2018), serán en materia laboral y en el campo asistencial, donde se ubican los cambios más significativos del período y los que tuvieron mayor incidencia en la mejora de la situación social.

En el mundo del trabajo, observa Campana (2015) la reincorporación a la vida económica y social activa a sectores medios y trabajadores asalariados más afectados por los programas de ajuste y austeridad. Por su parte, entienden Midaglia y Castillo (2014; 2018) que el cambio en la orientación de los gobiernos, impactó favorablemente en el poder negociador de los trabajadores. Destacan los avances en los derechos laborales y la negociación colectiva y en los principales indicadores en esta arena de política: descenso del desempleo y mejora en la calidad del empleo y aumento del salario real (destacándose el salario mínimo), con repercusiones favorables-como fuera indicado- en la seguridad social, fundamentalmente debido a la formalización laboral. Filgueira (2015) menciona como relevantes las nuevas regulaciones y normas relativas al empleo y al mercado laboral, así como la creciente presencia de políticas activas de empleo. En un conjunto importante de países se incrementa la población con seguro de desempleo, seguro por enfermedad y accidentes, derechos a aguinaldos, licencias y despidos. Asimismo, destaca que en algunos países fueron modificadas las licencias por embarazos, nacimiento o parto, ampliando cobertura, tiempo y calidad de las prestaciones para mujeres y varones.

De manera relacionada con lo anterior, Midaglia y Castillo (2014; 2018) también mencionan el aumento de las tasas de sindicalización, fundamentalmente en el Cono Sur, con estrecha relación con el incremento de los trabajadores cubiertos por la negociación colectiva.

Distintos autores acuerdan -tal como se ha venido visualizando a lo largo de estas tesis- que una de las áreas donde se destaca la mayor expansión del Estado, es la política asistencial (Filgueira, 2015; Martínez y Sánchez-Ancochea, 2016; Midaglia y Antía, 2017). Esto se da por las modificaciones en las pensiones y seguridad social, pero particularmente a partir de los PTC. Para Barrientos (2012) y Midaglia y Castillo (2014: 21; 2018) los sistemas de protección social, se fortalecen por el crecimiento de la asistencia social.

Dentro de la política asistencial, Filgueira (2015) destaca también los programas de inclusión laboral y productiva y las redes de protección social. Los primeros, muchas veces asociados al egreso de los PTC, se han desarrollado con menores esfuerzos fiscales y en menor cantidad de países. Los segundos, vinculados o no a los PTC, procuran que la población excluida de los programas de protección universales se vincule a estos, mediante estrategias de cercanía.

En relación a esta línea de actuación, Barrientos (2012) reconoce el apoyo a los programas de lucha contra la pobreza, tanto de gobiernos de centro derecha como de centro izquierda y considera que, aunque la influencia de estos últimos es importante, no debería ser sobrevalorada. Para estos gobiernos, hacer frente a los graves déficit de protección social constituyó un objetivo explícito y:

La expansión de programas sociales es un medio apropiado para hacer frente a la pobreza, la exclusión y la cohesión social, especialmente en un contexto en que las coaliciones gobernantes cuentan con poco margen para transformar las políticas macroeconómicas o las del mercado de trabajo (Barrientos, 2012: 73).

Dicho lo anterior, los autores también indican las contracasas de esos procesos de reforma. Destaca Campana (2015) que la pobreza persiste como un fenómeno estructural y la desigualdad como el desafío de mayor relevancia. También subsisten sistemas de protección segmentados, dualizados y con diferente calidad en sus protecciones. Filgueira (2013; 2015) y Martínez y Sánchez-Ancochea (2016) señalan que se asiste a mejoras en la cobertura y alcance de los Estado Sociales, pero rara vez desde una perspectiva universalista clara. Se produce sin modificaciones sustantivas en el diseño de corte contributivo del sistema original y sus variantes mercado-céntricas y focalizadoras de los 90 diseñadas para atacar las fisuras de los regímenes contributivos y planteados como medidas diferenciadas de estos.

Las modificaciones en la salud, siguieron diferentes modelos organizativos, de financiamiento y de prestación de servicios (Midaglia y Anía, 2017). Filgueira (2015) y Midaglia y Castillo (2014; 2018) destacan la persistencia de importantes desigualdades en la calidad, eficiencia y fragmentación del sistema. En el mejor de los casos lograron revertir o apenas detener, las modalidades excluyentes y segmentadas. Aunque con diversos pesos, en todos los países coexisten sectores públicos con privados. Esta realidad segmentada, junto a la presencia del Estado en el territorio, lleva a muy distintos niveles efectivos de cobertura.

En la seguridad social, esencialmente en pensiones y jubilaciones, Midaglia y Castillo (2014; 2018) consideran que las modificaciones fueron tímidas y evidenciaron el legado liberal en el sector y, en consecuencia, la región presenta cifras modestas de cobertura en salud y/o pensiones. En relación al trabajo, indican que las mejoras se ubicaron en ámbitos laborales altamente estratificados, destacando la importante informalidad persistentes y por lo tanto la población excluida de los mecanismos formales de protección social.

En cuanto a la asistencia, para Barrientos (2012) su crecimiento genera un cambio en lo que denomina carácter trunco de los sistemas de protección social. Pero salvo en pocas excepciones, no ha consistido en la expansión de la seguridad social y generalmente ha introducido instituciones cuya lógica, institucionalización y financiamiento, son diferentes. La seguridad social, provee protección de mayor calidad y subvencionada para trabajadores con empleos formales y la asistencia social, que orientada a la población con ingresos más bajos y a menudo informales, otorga protección más limitada. En similar sentido, destacan Midaglia y Castillo (2018) que más allá de la inclusión y considerando la magnitud de la inversión pública que supone, no fue modificada de manera sustantiva la estructura redistributiva del continente y no se logró establecer su articulación con el resto de las

políticas sociales, contribuyendo con una pauta dualizada de protección. Por su parte, Filgueira (2015) agrega que, a pesar de los importantes avances en las transferencias a las familias con hijos, ningún país desarrolla un modelo universal no contributivo.

El último autor también destaca que no avanzar hacia modalidades universales, lleva a la creación de múltiples programas pequeños orientados a ampliar en forma fragmentada las coberturas y aseguramientos de la población pobre, generando sus propios dispositivos institucionales, burocracias de gestión y clientelas. Todo esto hace muy compleja su simplificación en programas básicos de amplia cobertura. Agrega que estas acciones, más allá de su ínfima incidencia fiscal, generan efecto sobre los sectores medios, incrementando la percepción de injusticia fiscal y riesgo moral de los sectores de menores ingresos. Finalmente señala que la apelación de los gobiernos a este tipo de programas, genera la ilusión de protección social y con esto no se refiere a la ampliación de la cobertura de programas que nacieron con criterios de focalización restringida pero luego se ampliaron, sino a la multiplicidad de pequeños programas que acompañan y de alguna manera legitiman un rol subsidiario y residual del Estado en materia social (Filgueira, 2013).

En suma, se observa que el acceso contributivo, sigue siendo el rasgo fundamental en todos los regímenes de bienestar del continente. Las transformaciones fueron positivas en términos de cobertura, pero persisten brechas en suficiencia y equidad entre los programas contributivos y los que no lo son. Esto promueve, una incorporación social altamente segmentada o un dualismo reforzado (Martínez y Sánchez-Ancochea, 2016).

En este marco, Cantu (2015) construye una tipología de regímenes de bienestar. Considerando 45 variables, procura visualizar el papel del Estado, del mercado y de las familias. Entiende que el ímpetu de las reformas neoliberales, disminuyó y de esta forma el modelo que se venía desarrollado, se terminó de estabilizar en la década de 2000 y lo hizo de una forma estratificada debido a la incapacidad del mercado de trabajo para incluir a las personas en el trabajo formal. A esto agrega la introducción de principios del mercado, por medio de la residualización de la política social y la ampliación del papel del sector privado. En segundo lugar, señala que, en este siglo, aunque con diferencias entre países, el corte formal/informal constituye una característica homogénea en América Latina y poco alterada en estos años. En lo que refiere a la protección social, entiende que no se profundizó su mercantilización, aunque el papel del mercado sigue siendo elevado, fundamentalmente en la salud, la seguridad social y también en la educación. En cuanto a la asistencia social, básicamente los PTC, considera que expresan un descompromiso con la desmercantilización por medio de las políticas sociales. Estas poseen grados diversos entre los países y en varios de ellos, no existen estructuras mínimas de amparo estatal para las poblaciones más frágiles. Esto lo lleva, a la que entiende es la característica unificadora del continente y es la distancia respecto a un pleno Estado de Bienestar. Y salvo eso, todo varía (Cantu, 2015).

Lo señalado se expresa en cuatro grupos de países. El Grupo 1, está integrado por Argentina, Brasil, Costa Rica y Uruguay, y el Grupo 2, por Brasil y México. Luego, forman parte del Grupo 3, Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela y finalmente Honduras, El Salvador y Nicaragua conforman el Grupo 4.

La principal diferencia entre los Grupos 1 y 2, frente a los 3 y 4, la ubica en el grado de cobertura estatal. En los dos primeros tiene peso el sector privado y en los segundos, las estrategias familiares de subsistencia. Dentro de los primeros, la principal diferencia está en la participación del mercado, siendo mayor en el Grupo 2 en educación y salud. Ambos grupos presentan un elemento estratificador regulado por el Estado, siendo su mayor expresión, la persistencia de la segmentación del sistema previsional. Destaca en esto a Argentina, Brasil, México y Uruguay (Cantu, 2015).

Considera que la segmentación es también provocada por el mercado de trabajo. Los Grupos 1 y 2, tienen menos informalidad que los 3 y 4, pese a lo cual un tercio de la población económicamente activa no está formalizada. La política social de esos países está estratificada por la informalidad, lo que hace que a pesar de los mejores resultados sociales y económicos y de la mejor cobertura estatal, una parte de la población permanezca fuera. Esta, a partir de los 2000, aunque esté fuera de la protección ligada al trabajo formal, es incorporada a una red antes inexistente. De esto resulta un cuadro en el cual la política social mantiene parte del esquema conservador y adopta medidas de tipo residual (Cantu, 2015).

Los Grupos 1 y 2 tienen un modelo estatal, estratificado y liberal, pero en el primer caso, es un grupo liberal moderado. Cuenta con participación estructurada del Estado en la protección social, aunque estratificada por la fragmentación previsional y por la informalidad, y además desarrolla programas de asistencia social. El sector privado tiene relativa importancia, dados los regímenes de previsión privada. El segundo caso, comparte estas características, pero avanza en la construcción de un sistema liberal al dar más espacio al mercado en las áreas de salud y educación y es por esto denominado como liberal radical (Cantu, 2015).

En los Grupos 3 y 4, el Estado es más débil y, por tanto, el alcance de las políticas sociales es menor y la estratificación por la informalidad, es mayor. Tampoco las nuevas políticas tienen éxito en incluir integralmente a quienes quedan fuera de la protección a través del empleo formal. De esta forma, la subsistencia de los más pobres y el enfrentamiento de las adversidades, difícilmente pasa por el Estado y solamente lo hace de modo precario, por el mercado. Las estrategias de respuesta a esta realidad son para el autor, en el caso del Grupo 4, la emigración de la fuerza de trabajo y el enorme valor de las remesas. Llama a este régimen de excluyente migratorio. En el caso del Grupo 3, las estrategias familiaristas son las más comunes, lo que se expresa generalmente, en el ingreso de las mujeres al mercado de trabajo y la aglomeración de varios miembros de la familia en un domicilio. Se trata de un régimen excluyente familiarista (Cantu, 2015).

Hasta aquí fue presentada la conceptualización de la política asistencial y la reconstrucción que llevó a su emergencia, ampliación, consolidación e institucionalización, en el mundo desarrollado y especialmente en América Latina. Aunque algunos trazos ya fueron presentados, el próximo capítulo se centra en analizar lo ocurrido en el Uruguay.

## **CAPITULO VI – ESTADO DE BIENESTAR Y POLITICA ASISTENCIAL EN EL URUGUAY**

A lo largo de este documento se han presentado elementos generales -y en el marco de comparaciones con el resto del continente- que permiten visualizar las características del Estado de Bienestar en el país. Este capítulo profundiza estos aspectos y en particular en el lugar que tuvo la política asistencial dentro del conjunto de las prestaciones públicas.

En los años 50, el país fue considerado pionero en el desarrollo del bienestar social (Filgueira, 1994), un régimen político y social avanzado, validaron apelativos como ‘Suiza de América’ y ‘laboratorio del mundo’ (Marchesi et al, 2015). Estos últimos autores, problematizan el mito del Uruguay socialmente integrado y con niveles de bienestar elevados, más similares a los países europeos, que a los latinoamericanos. Entienden que es válida la imagen de un país de clases medias, donde los extremos de pobreza y de riqueza, no toman la magnitud que lo hacen en otros países del continente. Pero ponderan este hecho desde el dato de ser América Latina, el continente más desigual del mundo. Esa caracterización, oculta realidades que la contradicen, registrándose oscilaciones entre situaciones de mayor homogeneidad, integración y bienestar social y otras de elevada desigualdad, pauperización y fragmentación.

Como se presentará a continuación, el Estado de Bienestar, se organizó básicamente en torno a la protección al trabajo y las prestaciones en educación, salud, seguridad social y, en menor medida, vivienda. Estas, aunque tuvieron una orientación universal, también fueron segmentadas y de allí la calificación de universalismo estratificado elaborada por Filgueira (2001) y, es este primer aspecto a destacar. Luego, aún cuando las prestaciones no fueron iguales en cantidad ni calidad para los distintos sectores sociales, la política asistencial, no tuvo relevancia durante el desarrollo del Estado de Bienestar. Esto no supone que no existieran acciones dirigidas a la pobreza, pero no tuvieron centralidad y las implementadas, básicamente lo hicieron desde las institucionalidades propias de las políticas sectoriales.

Será recién en la reapertura democrática, pero fundamentalmente en los años 90, bajo la Presidencia de Luis Alberto Lacalle, que la política asistencial comenzará a tener relevancia y en varios casos desde una institucionalidad *ad hoc* al entramado institucional. En consistencia con el proceso ocurrido en Europa y fundamentalmente en América Latina y ya analizado, la política asistencial no surge como un camino para atender las segmentaciones y desigualdades del Estado de Bienestar, sino en oposición a este. La pobreza ingresará de manera más relevante en la escena, en un contexto en el que la apuesta es a la reducción del Estado y la ampliación de la participación del mercado en la protección social.

### **VI. I. SURGIMIENTO Y EXPANSION DEL ESTADO DE BIENESTAR**

Aunque el Estado comienza a construirse en el último cuarto del siglo XIX, las administraciones de José Batlle y Ordóñez -que asume la presidencia en 1903- se asocian



con un Estado interventor en el diseño de las políticas sociales (Filgueira, 1994). Esas transformaciones son las que llevan al país, de acuerdo a Morás (2000) de la tierra purpúrea, al laboratorio social. Agrega que esto guarda relación con la secularización de las modalidades de tratamiento de la cuestión social ocurrida a comienzos del siglo XX. Los preceptos que habían guiado las acciones comienzan a perder su centralidad ante el surgimiento de la ‘conciencia social’. También Ortega (2011) destaca la apropiación, por parte del Estado batllista, de espacios antes ocupados por organizaciones de caridad y filantropía, en la atención e instrumentación de prestaciones sociales a las familias pobres. Esto lleva a consolidar rasgos atípicos en el contexto latinoamericano,

(...) como ser el desarrollo de amplias prestaciones sociales a cargo del Estado, una importante extensión del sistema educativo, una estabilidad política prolongada, el desarrollo de las clases medias y la escasa influencia del poder temporal de la Iglesia católica (Morás, 2000: 9).

Filgueira (1994) agrega dos aspectos interesantes. En primer lugar, que esa orientación del Estado llevó a expresiones como ‘escudo de los débiles’ por parte de Perelli, o ‘pobrisimo’ en el caso de Vaz Ferreira. Esas valoraciones se dan en el contexto de políticas sociales, que fueron aplicadas de acuerdo a modalidades particularistas y clientelísticas, pero en su formulación (como leyes y decretos) tuvieron una retórica universalista.

Midaglia (1997; 2009) también visualiza la existencia de un cierto consenso acerca de la emergencia temprana del sistema de bienestar uruguayo. Desde las primeras décadas del XX, se observa un sistema institucionalizado de políticas sociales, de orientación universalista e incluyente del conjunto de la población, constituyéndose en uno de los pilares del sistema democrático. Este aspecto es también destacado por Rama (1995) y Filgueira (1994) quienes indican que el crecimiento del Estado, se da junto a la consolidación del régimen democrático, que asume pautas de representación ciudadana progresivamente universales.

Entiende Rama (1995) que esto era preciso para crear una nación a partir de la heterogénea población residente y su segmentación económica y cultural. Esto suponía generar autonomía del dominio británico y procesos de integración de la población en una identidad que carecía de valores tradicionales a los que apelar. También para Ortega (2003) la masiva llegada de inmigrantes y a Montevideo, de población expulsada del campo, pueden considerarse fenómenos propicios para la generación de ámbitos de intervención social, orientados a la adaptación de esta población a las pautas burguesas urbanas.

El Estado de Bienestar, de acuerdo a Filgueira (1994) se estructuró en base a 4 pilares.

En primer lugar, la atención sanitaria, que entiende el autor era un área de acción del Estado que correspondía a la forma secular y republicana del concepto de caridad. Señalan Midaglia et al (2017) que esta comenzó a desarrollarse y consolidarse tempranamente (al menos desde mediados del siglo XIX), a partir de distintos colectivos de la sociedad civil y a través de arreglos mutuales. Fueron una respuesta a la importante inmigración y originalmente

enfocadas en la atención de esos colectivos específicos y en los primeros años del siglo XX, comienzan a incorporar a trabajadores que estaban fuera de esos espacios.

Junto a cuestiones sanitarias, primariamente esas asociaciones incluían protecciones vinculadas a la seguridad social, pero el incipiente desarrollo de políticas en este sentido, por parte del Estado, hizo que las sociedades mutuales concentraran su intervención en aspectos sanitarios y se consolidaran como un importante eslabón dentro de la provisión de servicios de salud. Agregan dentro de la oferta de servicios de salud existente, a hospitales de caridad gestionados por organizaciones religiosas y médicos particulares que atendían a las familias más pudientes y

Recién hacia la última década del siglo XIX, el Estado uruguayo comienza a involucrarse en el sector, concretamente en el ámbito de la provisión, y como parte de una tendencia general de secularización de diversas funciones (Midaglia et al, 2017: 17-18).

1910 será un año relevante, en tanto el Estado comienza a adquirir mayores responsabilidades en la atención sanitaria de la población. La Ley de Asistencia Pública Nacional (n° 3724) sancionada el 7 de noviembre de ese año, realiza dos relevantes innovaciones. En primer lugar, pone la Asistencia Pública y otras obras sociales, como la Protección de la Infancia, de las Embarazada y la Escuela de Artes y Oficios, bajo el dominio directo del Estado (Ferrari, 2010). Además, establece que “(...) la salud es un derecho de la persona y un deber de la sociedad, custodiarlo y hacerlo efectivo a través de instituciones públicas controladas por el Estado” (Ferrari, 2010: 4). Así y por primera vez se define que es responsabilidad del Estado asegurar la asistencia médica de quienes no tuvieran los recursos suficientes y que toda persona pobre tiene derecho a la asistencia a cargo del Estado (Midaglia et al, 2017; Morás, 2000). Esto suponía superar la atención del paciente (sobre todo indigentes) desde instituciones privadas basadas en la caridad y la filantropía (Ferrari, 2010).

Entiende Morás (2000) que esto expresaba el nacimiento de una nueva sensibilidad hacia los enfermos y los miserables, que comienza a exigir respuestas que trascienden las limitaciones de las instituciones heredadas. El artículo 2 de la referida ley, que indica que el Consejo de Asistencia Pública Nacional:

Tendrá a su cargo la organización y funcionamiento de los establecimientos y servicios destinados a atender las siguientes necesidades médico sociales: A) Asistencia a enfermos, B) Asistencia y cuidado de alienados, C) Asistencia y protección de ancianos desamparados, inválidos y crónicos, D) Asistencia y tutela de niños desamparados, E) Asistencia y protección de embarazadas, madres y parturientas, F) Protección de la infancia, sin perjuicio de lo que corresponda al Patronato de Menores (Ferrari, 2012: 12)

Reconocer un derecho, implicaba crear una infraestructura para satisfacer nuevas demandas. Esto lleva a que los hospitales administrados por la esfera pública, en una generación se multiplicaran por 10 (Morás, 2000). En 1922 se crea un segundo hospital público en Montevideo, para fines generales y se destina otro local para atender exclusivamente a viejos y mendigos. A partir de 1910, se construye un hospital para niños, un nuevo edificio para un asilo de alienados, se pone en marcha un servicio de atención de emergencias a domicilio,

una gota de leche para atender niños hasta los dos años de edad y asilos para niños de mayor edad, así como una Casa de Maternidad en 1915. Asimismo, comienzan a mejorarse los servicios hospitalarios en las capitales del interior del país y se crean pequeños asilos para madres abandonadas y sus hijos en algunos pueblos del interior (Filgueira, 1994).

Midaglia et al (2017) entienden que la mencionada ley podría considerarse un antecedente crítico, en tanto el Estado -que no regulaba aún el sector privado con y sin fines de lucro- se reservaba un rol residual. A partir de esta normativa, la atención en centros públicos estaba condicionada a la comprobación de insuficiencia de recursos económicos (‘certificado de pobre’) expedida por los jueces de paz. A este componente, suman, fundamentalmente en Montevideo, dos proveedores: los de carácter mutual, orientados a los trabajadores asalariados y sus familias y las empresas privadas o médicos que trabajan particularmente, para los sectores de más altos ingresos. Concluyen que esta estructura de provisión, conforma un esquema segmentado, que se ha mantenido a lo largo del tiempo.

Para Morás (2000) con la puesta en práctica de la ley, creando el derecho a la asistencia y su posterior consagración constitucional en 1917, se cerraba una etapa y comenzaba el ciclo de construcción del Estado social.

El segundo pilar, es la instrucción pública, sancionada por ley y estipulada como laica, gratuita y obligatoria en el último cuarto del siglo XIX (Filgueira, 1994). Rama (1995) dentro de lo que denomina proyecto innovador, otorga centralidad a este pilar y con esas características y considera que la escuela fue percibida como símbolo de una meritocracia asequible. Y para Morás (2000), la escuela pública será postulada como la herramienta que permite introducir nuevos códigos de comunicación y un proyecto nacional de convivencia en valores comunes y un factor integrador. Asimismo, permitirá delinear una concepción favorable a la democratización y será considerada fundamental en el plano económico.

La enseñanza pública se expandió en gastos y servicios. La educación se hizo gratuita en los niveles medio y superior, con una sostenida política de creación de escuelas y liceos, enseñanza secundaria y preuniversitaria para mujeres y expansión de institutos normales (Rama, 1995). Agrega Filgueira (1994) que en 1912 se crean liceos, en las 18 capitales departamentales y en 1919 un liceo nocturno, para que pudieran completar la educación formal, los adultos que no lo hubieran podido hacer. Además, se reformula la enseñanza universitaria y se ponen en marcha nuevas escuelas de profesionales. La enseñanza a nivel superior también fue virtualmente gratuita, en tanto los aranceles de inscripción eran muy bajos. Entiende el autor que los límites para acceder estaban en la estructura social y en la falta de apoyo estatal para otorgar becas a alumnos provenientes de sectores pobres y que:

La instrucción pública en el Uruguay, surge y se expande de acuerdo con diversas necesidades y con la expansión de valores liberales. Las necesidades eran de dos tipos. Una era contar con una mano de obra instruida mínimamente para desempeñarse en los servicios y la industria urbana incipiente. La segunda de integración social. En un período de inmigración masiva era necesario enseñar a los hijos de inmigrantes la lengua, la cultura y hacerlos sentir parte de la nueva nación. A la misma no era ajena una necesidad de control social. (...) Se trataba de eliminar la barbarie y llegar a la civilización (...). Era, además, una

opción democrática, de crear bases para la ciudadanía de un futuro estado liberal (Filgueira, 1994: 24).

Sumando otras perspectivas:

La instrucción pública podía representar un factor contribuyente a la domesticación de impulsos convirtiendo en seres más previsibles a los pobres, al introducir los principios de respeto y autoridad, como proporcionarles herramientas de emancipación personal y alentar la lectura de una literatura considerada, en la época, potencialmente subversiva. Podía tanto ‘disciplinarlos’ para la producción industrial, imponiendo conceptos y normas de formalidad, puntualidad y controles corporales adecuados a nuevas exigencias, como sugerirles ideas de derechos y garantías como las, todavía por ese entonces, revolucionarias de ‘igualdad, libertad y fraternidad’ (Morás, 2000: 107).

El tercer pilar, refiere a las leyes y resoluciones vinculadas al mercado laboral, siendo las más importantes en la época conocidas como leyes obreras (Filgueira, 1994). Los cambios entre los grupos y clases sociales, con reducción de la jornada laboral y reconocimiento de la lucha social para equiparar las desigualdades (Rama, 1995), son destacados también como parte del proyecto innovador. Como expresión de esto se observa que:

La administración de Batlle y Ordóñez apuntó a los derechos individuales del trabajador. La jornada de ocho horas, la semana laboral de seis días en la industria y de cinco y medio (inglesa) en el comercio, la regulación del trabajo femenino e infantil, imponiendo límites al mismo fueron sus principales preocupaciones. En 1915 se aprobó la ley que limitó a un máximo de 8 horas la jornada laboral. En 1920 se sancionó la ley de descanso semanal. En 1918, se aprobó una curiosa norma denominada ‘ley de la silla’, que obligaba a cada establecimiento de trabajo a tener un lugar para sentarse sus empleados, para utilizarlo cuando sus tareas lo permitieran. Para su cumplimiento se creó una Inspección General del Trabajo. (...) Al mismo tiempo, en 1914, se impuso una legislación sobre accidentes de trabajo y las bases para la discusión de seguros por riesgo de muerte o invalidez por causa de la actividad laboral (Filgueira, 1994: 20-21).

Es preciso agregar, la primera disposición de salarios mínimos, en 1923, referida a los trabajadores rurales, aunque de baja efectivización dada la resistencia de los sectores latifundistas. En 1925, se sanciona el salario mínimo a los empleados públicos y en 1927 para los trabajadores contratados de obras públicas (Filgueira, 1994).

Finalmente, cuarto pilar refiere a la política sobre el retiro de la fuerza de trabajo. Señalan Midaglia et al (2017) que es en el segundo cuarto del siglo XIX que surgen las primeras leyes que protegieron a las personas en edad de retiro y estuvieron generalmente dirigidas a las corporaciones estatales, inicialmente a los militares y después, funcionarios públicos civiles. Filgueira (1994) detalla este proceso:

Si bien desde 1896 existía una caja de jubilaciones para maestros y en 1904, se creó la Caja civil para atender al retiro de los funcionarios públicos, recién con las leyes de 1919 sobre la materia comenzó a ‘universalizarse’ su alcance. Ese año se creó la Caja de industria, Comercio y Servicios y se aprobó la concesión de pensiones a la vejez, por llegar a los 70 años y no disponer de recursos para seguir subsistiendo. Al mismo tiempo, una reforma militar para disminuir notoriamente el número de oficiales tuvo como contrapartida crear un

servicio de pensiones en esa rama. En 1919 una ley estableció la obligación de la cobertura estatal por causa de vejez, invalidez y muerte, a la categoría de indigentes (Filgueira, 1994: 22).

Agregan Midaglia et al (2017) que esta política siguió un desarrollo gradual, contemplando distintas categorías ocupacionales, bajo diferentes condiciones y alcanzando un carácter casi universal a mediados del siglo XX y configurando un legado que pautó el posterior desarrollo en el sector. Por su parte, indica Filgueira (1994) entre 1919 y 1930, se extendió esta forma de seguridad social, pero siempre sobre la base del caso, de otorgar beneficios a un grupo en especial, incluyendo las pensiones por cesantía o despido y agrega que:

La construcción de la asistencia social por medio de transferencias en prestaciones monetarias y en servicios sociales para la constitución de una sociedad integrada e igualitaria fue uno de los medios de provocar la modernización de un país de base económica ganadera. Otra de las herramientas usadas fue la intervención directa en el mercado. A través del crecimiento sostenido de la inversión estatal y del empleo público redistribuidor de ingresos, se fue diseñado una nueva estructura social urbana que apuntaba a la creación de una clase media fuerte (Filgueira, 1994: 24).

Filgueira (1994) hace referencia a dos asuntos más. La preocupación por la vivienda, hasta ese momento manejada de manera privada, también fue parte del primer batllismo. En 1921, fue aprobada una ley de préstamos a largo plazo para construcción de viviendas. También fueron desarrolladas lo que el autor denomina políticas sociales remediales:

Por decreto de 1918 se dispuso que se suministrase en las comisarías del país comida a todo habitante que se encontrara sin trabajo y careciera de medios de subsistencia. La fundamentación de la medida había superado el concepto de caridad, la resolución indicaba en su exposición inicial que ‘todo individuo tiene derecho a la vida y este derecho debe ser reconocido’ (Filgueira, 1994: 22).

También de este período, destacan Colafranceschi y Vigorito (2013) la creación, en 1919 de la Ley n° 6874, con el objetivo de proteger a los sectores sociales de la pobreza. Supone una transferencia no contributiva destinada a personas que tienen escasos recursos y que tienen 70 años o más o personas con discapacidad e invalidez.

Entiende Midaglia (2009) que la intervención estatal reseñada supuso consolidar un amplio aparato público, con organizaciones sectoriales encargadas de proveer bienestar según el área de referencia. Más allá de esta caracterización general, el sistema de protección del país no escapó a cierta estratificación de los beneficios. Se trata de un aspecto también destacado por Filgueira (1994) para quien el acceso a servicios o prestaciones, se dio de manera desigual. Esto llevó a consolidar sectores medios, como los funcionarios públicos, y amparar a otros grupos subalternos, especialmente los trabajadores industriales. Se trata de una estratificación favorecida por el propio proceso de consolidación del Estado de Bienestar:

Al producirse la consolidación del estado social al mismo tiempo que la afirmación de la autoridad del estado, de los partidos y del sistema político, se procesó una temprana apropiación partidaria del aparato del estado. La misma presionaría hacia modalidades clientelares y particularistas de hacer político. Esta matriz original contribuyó a que el

sistema político fuera más adelante un intermediario en un sistema redistribuidor de ingresos. Aunque toda norma referida al estado social, tiene contenido general, su aplicación se volvió parte del juego clientelar practicado por los partidos, sus fracciones y sus líderes (Filgueira, 1994: 29).

Indican Rama (1995) y Filgueira (1994) que la acción estatal no se centró solo en los aspectos mencionados. Tuvo el Estado, un alto grado de injerencia y regulación en las actividades económicas, creando empresas estatales y promoviendo una industria doméstica de pequeña escala. Esto trajo como consecuencia una redistribución de recursos, la protección de un pequeño proletariado y la creación de una clase media, que se integró a la ciudadanía política y social favorecida por el Estado. De acuerdo a Caetano (2019), se expande:

(...) desde el Estado un modelo integrador exitoso, aunque con ciertos perfiles de base homogeneizadora (...) Como mito movilizador, esta idea de un país utópico en el que ‘los pobres fueran menos pobres y los ricos menos ricos’ tuvo un éxito indudable en la forja de una nacionalidad inclusiva y de perfiles igualitaristas, que tendía a impedir grandes marginaciones socioculturales o políticas (Caetano, 2019: 137).

Esto no supuso, la ausencia de exclusiones:

La distribución de los ingresos monetarios seguramente no fue muy alta, pero surgieron los ingresos sociales a través de la educación gratuita, la asistencia hospitalaria, la ampliación progresiva de la infraestructura urbana orientada con criterios sociales, y la accesibilidad de la vivienda mediante los préstamos hipotecarios del Banco del Estado. Los grupos sociales populares y medios urbanos se sentían parte de un proceso de movilización de la sociedad entera, altamente institucionalizado. Quedaron excluidos los sectores rurales populares, asalariados y ejercito de reserva de la producción ganadera, minifundistas agrícolas, para los cuales solo quedaba una movilidad horizontal: la migración a Montevideo, que se realiza de manera progresiva, pero no acelerada por la magnitud de las barreras culturales entre sociedad rural y urbana (Rama, 1995: 39-40).

En relación a los sectores más débiles de la sociedad, dirá Morás (2000) que sus prácticas fueron objeto de sospecha, incluso las más íntimas y de observación de sus costumbres y formas de subsistencia. Inmigrantes, pobres, locos, prostitutas y niños abandonados, pagaron un costo elevado, por lo que se definía como ‘vivir en el error’.

## **VI. II. EL ESTADO DE BIENESTAR BAJO LA DICTADURA DE GABRIEL TERRA.**

El 31 de marzo de 1933, -y contando con el respaldo de las cámaras empresariales- Gabriel Terra dio formalmente un golpe de Estado y de inmediato convocó a las urnas para plebiscitar una nueva Constitución, buscando legitimar las nuevas autoridades (Caetano, 2016). En la política económica:

(...) se mantuvo el dirigismo económico y una conducción estatista, aunque orientada a fortalecer el protagonismo del sector privado nacional y extranjero. Se continuó con las

pautas industrialistas de un proteccionismo particularista, al mismo tiempo que comenzaron a aplicarse en forma poco ortodoxa estrategias de control monetario orientadas a favorecer la rentabilidad empresarial (Caetano, 2019: 161).

Entiende Filgueira (1994) que se abre una nueva fase del Estado social, procesándose la expansión de buena parte de los servicios, en una forma más universal. Agrega que fue un batllismo para tiempos de crisis, aunque se fundaron muchas de las instituciones que llevaron adelante las políticas sociales durante los siguientes períodos. Por su parte Caetano (2015), en el conjunto de las políticas públicas, observa una reorientación conservadora, aunque define al giro como moderado, pragmático y tecnocrático y en las políticas sociales:

(...) se consolidó el freno a las reformas, y se aplicaron políticas restriccionistas frente a la inmigración 'indeseable', el Estado mantuvo su papel como gran empleador, se continuaron políticas asistencialistas dirigidas a los sectores populares, se implantó un régimen de libertad salarial moderado y se verificó una ampliación del régimen jubilatorio, aunque de acuerdo a pautas conservadoras. Pese a los reclamos empresariales, el gobierno no aceptó impulsar la reglamentación de la acción sindical (Caetano, 2016: 40).

En la nueva Constitución, aprobada en 1934:

(...) se incluyen nuevas normas como el derecho de asociación gremial y el de huelga, que se enuncian y se deja su regulación librada a la ley. También hay referencias genéricas a la obligación de cursar enseñanza primaria a todos los habitantes, al derecho a tener trabajo y vivienda digna y establece como obligación del habitante cuidar su salud. La Constitución considera a la unidad familiar como el elemento básico de la sociedad y señala que debe ser protegida por el Estado. Muchas de las normas legales aprobadas por el batllismo en su primera etapa se elevan al rango de disposición constitucional y se las mezcla con otras inspiradas en las corrientes políticas europeas de los años treinta, fundamentalmente el fascismo y el luego el falangismo, incrustadas en el cuerpo de normas liberales preexistente (Filgueira, 1994: 32).

Agrega el autor que, con las mismas pautas del pasado, se mantiene la instrucción pública. Se continuaba considerando que una educación liberal para formar ciudadanos era el principal objetivo en un país de inmigrantes (Filgueira, 1994).

En la salud y de acuerdo a Ortega (2003) el sistema fue reorganizado y la salud como derecho y obligación de cada habitante, adquiere rango constitucional, así como la obligación del Estado de otorgarla gratuitamente en caso de indigencia. La autora destaca además su organización centralizada, en tanto la Ley n° 9202 crea el Ministerio de Salud Pública, con potestad para regular todo el sistema, establecer las políticas de salud y llevar adelante la asistencia del indigente mediante los servicios de salud públicos. De acuerdo a Filgueira (1994), con esta organización, se pretendía no solo atender a la población de bajos recursos, sino también implantar una política de prevención de alcance general. A esto, se suma que:

Mientras que desde la segunda mitad del siglo XIX los inmigrantes de mayor nivel económico habían constituido sociedades de ayuda mutua que en buena medida atendían primordialmente problemas de salud, ahora la corporación médica creó una organización gremial, denominada Sindicato Médico y sentó las bases de una institución privada de

asistencia médica sin fines de lucro, cuyo fin era atender también a los sectores medios, agregando sus servicios a las organizaciones mutuales pre existentes (Filgueira, 1994: 33).

Además, políticas que habían estado a cargo de la Asistencia Pública Nacional, pero no referían directamente a la salud, pasan a nuevas instituciones. Las acciones en relación a los menores abandonados o infractores, serán centralizadas en el Consejo del Niño (Ortega, 2003). Agrega que esto surge de otra de las innovaciones del período y también del año 1934, que fue la sanción del Código del Niño. Una de sus disposiciones más relevantes refiere a la creación de ese Consejo, que de acuerdo al propio texto

(...) debería ocuparse de todos los problemas de la infancia, desde la gestación y el desarrollo del niño, hasta los que se relacionan con su bienestar, en el sentido más amplio posible, incluyendo higiene, educación, trabajo, legislación y servicio social, entre otros aspectos (Ortega, 2003: 59).

Para Midaglia (2000) la aprobación de un marco jurídico especializado en infancia y la creación de un organismo político- administrativo rector en la materia, constituyen una indicación de que los programas de infancia pasaron a ser una línea específica de intervención y responsabilidad estatal.

Continuando con los ajustes institucionales, la alimentación para pobres, recayó en el Instituto Científico de la Alimentación, luego llamado Instituto Nacional de la Alimentación (Filgueira, 1994). Como antecedentes, destaca Ortega (2003) la definición en 1933, de dinero para atender la alimentación de los desocupados y menesterosos y la instalación, desde 1923, de ollas populares para remediar la situación de quienes habían perdido el empleo:

Años después el estado decidió atender directamente el problema en Montevideo y en algunos centros urbanos del interior creando comedores populares que servían almuerzos y/o cenas a precios subsidiados. La justificación para crear el servicio no fue meramente atender una demanda de alimentos sino lograr una mejor condición de vida para los sectores populares. Había un concepto de salud pública, entendido como vitalidad necesaria para la población, acorde con la visión de los médicos de la época (Filgueira, 1994: 34).

El establecimiento de comedores populares en cuarteles militares y comisarías policiales, es destacado por Marchesi et al (2016) como una de las expresiones de cuestionamiento al mito del Uruguay integrado y es explicado desde los niveles de desempleo y pobreza, que entienden alcanzaron niveles preocupantes, incluso para los estándares de la época. Se trata también de medidas que los autores califican como excepcionales.

En el trabajo, entiende Filgueira (1994) que, a diferencia del primer batllismo, el régimen de 1934, trató, inicialmente, de favorecer las políticas de cuño corporativo, previendo en la nueva Constitución la creación de un Consejo Económico y Social compuesto por representantes de las empresas, los trabajadores y el gobierno. Agrega que fue archivado un proyecto que determinaría un Salario Mínimo para todos los trabajadores de las diversas actividades económicas. Para atender el desempleo, fueron creadas bolsas de trabajo y



Con ello se regulaba el acceso al trabajo en tiempos de crisis y se controlaba desde el estado a la fuerza de trabajo. Conjuntamente se reprimía al débil movimiento sindical que protestaba ante la nueva situación (Filgueira, 1994: 35).

Agrega el autor que donde fue más fuerte la acción del Estado, fue el retiro de la fuerza laboral. De acuerdo a Midaglia et al (2017) se producen tres cambios relevantes. En 1933 se creó el Instituto de Jubilaciones y Pensiones del Uruguay, que permitió centralizar los institutos previsionales existentes, motivados por la crisis financiera que atravesaban las diferentes cajas. Agregan que ya en ese período, los temas del financiamiento adquieren relevancia, en tanto constituyen uno de los más antiguos servicios sociales y con una significativa operativa informal para obtener beneficios. Al respecto, indica Filgueira (1994) que se produce un fuerte incremento de la masa de jubilados, como producto de los mecanismos clientelares mientras que las cajas de jubilaciones recibían pocos ingresos. A esto agrega que las políticas anti cíclicas implementadas, procuraban ampliar la cobertura del sistema de retiro a algunos sectores y facilitarlos para otros, de manera de reducir presiones sobre el mercado. Se admitió el retiro anticipado por pérdida del empleo y se favoreció la jubilación de la mujer.

A lo señalado, agregan Midaglia et al (2017) la constitucionalización de los derechos sociales a partir de la Constitución de 1834, que en el plano jubilatorio se tradujo en el derecho a ‘retiros adecuados’. Finalmente mencionan, la incorporación de los trabajadores industriales y del comercio que aún no tenían derecho a jubilación y a los patrones.

En vivienda, en 1937 se crea el Instituto Nacional de Viviendas Económicas como servicio del Ministerio de Obras Públicas orientado a construir o adquirir inmuebles para ser arrendados o vendidos a los asalariados (Ortega, 2003). Filgueira (1994) destaca la actuación de la Intendencia de Montevideo, creando barrios obreros y agrega que el mencionado Instituto, entre 1937 y 1940 construyó viviendas populares, en su mayoría en Montevideo y que en los años cuarenta se procuró dar crédito, por medio del Banco Hipotecario. En suma,

(...) el Estado continuó jugando un papel decisivo e insustituible en la regulación de la economía y la sociedad, aunque consolidando el viraje del modelo estatal iniciado en los años veinte. Hubo un ajuste en las políticas públicas aunque el dirigismo económico continuó estando presente (Ortega, 2003: 56).

### **VI. III. EL URUGUAY FELIZ**

Más allá de lo señalado, de acuerdo a Midaglia et al (2017), no será hasta inicios de la década de 1940, que comienza a instalarse la concepción de un sistema de bienestar social. En similar sentido, indica Filgueira (1994) que, en 1942, con el llamado ‘golpe bueno’ de Baldomir, se vuelve a la originaria versión de la matriz batllista en las políticas sociales. Agrega que:

Con un largo período de práctica de democracia política de masas y de competencia partidaria, combinado hasta el año 1955 con una excelente situación del mercado internacional, el estado social llegó rápidamente a su madurez y período de masificación de privilegios (Filgueira, 1994: 38).

Esto dio lugar al ‘Uruguay feliz’ y a la hiperintegración social (Rama, 1995). Entiende el autor que en el contexto de expansión económica por la ampliación de mercados externos y de mejora de la relación de precios de intercambio y con una industrialización en crecimiento, se procesan altas tasas de movilidad ascendente y un importante desarrollo de la educación y la seguridad social. El autor denomina a este período como proyecto democrático industrializador y entiende que, entre otras dimensiones, supone la modernización social. Aquí destaca la ampliación de la legislación y los cambios que considera sustanciales en las condiciones de vida y de trabajo. Agrega que deja de ser materia discutible la laicización, la participación de la mujer y el concepto de Estado de Bienestar.

Entiende Filgueira (1994) que la referida situación de prosperidad, posibilitó el retorno a un estado protector de los débiles. En 1943, es aprobada la ley n° 10449 por la que se crean los Consejos de Salarios y las Asignaciones Familiares. Como antecedentes, señalan Midaglia et al (2017) una investigación realizada en 1939 sobre las condiciones de vida y de trabajo de los obreros. La comisión parlamentaria a cargo llega a la conclusión de una baja remuneración de los trabajadores y que las condiciones de vida empeoraban en el caso de las familias con menores a cargo. Producto de este debate, se establece la instalación del salario mínimo y los Consejos de Salarios y beneficios familiares para algunos trabajadores.

Los Consejos de Salarios suponen un sistema tripartito de negociación salarial para la actividad privada involucrando a representantes de los trabajadores, de los empresarios y el Estado. Comenzaron a integrarse hacia 1944 y 1945 y motivaron el relanzamiento del movimiento sindical. La ley de creación establece que tendrán como cometido fijar el monto mínimo de los salarios que deben percibir los trabajadores, empleados u obreros del comercio, la industria y oficinas privadas y los servicios públicos no atendidos por el Estado. Asimismo, se indica que harán la clasificación de profesiones y categorías de los trabajadores que integran cada grupo, que será la base para fijar los salarios mínimos. Finalmente, tendrán la función de participar en la aplicación de la ley, actuando como organismo de conciliación en los conflictos generados entre patrones y obreros del grupo para el cual se constituyeron (Ley n° 10449).

Midaglia et al (2017) consideran esta ley como un hito en materia de amparo laboral, pero hablan de universalización segmentada. Los Consejos de Salarios incorporaron una importante masa de trabajadores a esos ámbitos de negociación colectiva, jugando un papel estratégico en el aspecto universal del esquema de bienestar y por dos motivos. Primero, dado que la expansión de la cobertura de ese mecanismo propició un modelo unificado de mejora salarial y, además, en tanto el financiamiento de las políticas de protección era de naturaleza contributiva, y existían ciertas dificultades para aumentar otros impuestos, el pleno empleo se transformó en una pieza clave para el financiamiento del sistema.

Agregan que, de manera similar a otras políticas, también en materia laboral la fragmentación del sistema de partidos y la dispersión de los actores sociales, favoreció la generalización de una práctica legal para dirimir el conflicto entre el capital y el trabajo. Más allá de los beneficios según la categoría laboral, la participación en los Consejos de Salarios llevaba a la generalización de beneficios para el conjunto del sector laboral. Por su parte, la segmentación se deriva, de la exclusión de la negociación colectiva a los funcionarios públicos, a los trabajadores rurales y al servicio doméstico. Pero, además, los Consejos de Salarios no modificaron la estratificación de beneficios existente, que no se revertirá para la mayoría de las protecciones de trabajo, pese a la unificación del movimiento sindical en la década del 70. Para los autores, la segmentación del bienestar laboral será unos de los legados que caracterizará el esquema institucionalizado de políticas sociales (Midaglia, et al, 2017).

La mencionada ley crea también las Asignaciones Familiares:

Declárase obligatorio el régimen de Cajas de Compensación para pago de asignaciones familiares a todo empleado, obrero o peón, por cada hijo legítimo o natural legalmente reconocido o declarado judicialmente (Ley n° 10449).

Indica Santos (2006) que no fueron considerados los trabajadores rurales, el servicio doméstico ni los funcionarios del Estado. Solamente a industria y comercio aplicaba la obligatoriedad, lo que supone que no se trató de un régimen general. Luego se establece que:

El beneficiario directo de la asignación es el hijo a cargo del empleado, obrero o peón, hasta la edad de catorce años, haciéndose extensiva hasta los dieciséis en casos de estudios secundarios o preparatorio o aprendizajes de oficios en escuelas especiales. El administrador de la asignación es el empleado, obrero o peón (Ley n° 10449).

Finalmente se define que cada Caja sería administrada por un Consejo honorario, renovable cada dos años, integrado por representantes de los patronos y de los obreros, en partes iguales.

Las asignaciones familiares extendieron su cobertura. En 1947 lo hicieron a trabajadores a domicilio que tuviesen a su cargo obreros o peones. En 1954, fueron incorporados los trabajadores del sector rural y los trabajadores domésticos en establecimientos rurales. Luego, en 1958, la cobertura se expande a los desocupados de la industria y el comercio, incluyendo como beneficiarios a los hijos de trabajadores desocupados en forma involuntaria, mientras estos cobraran el subsidio por desempleo. Dos años después, se incluye a los jubilados y pensionistas y en 1966 a los trabajadores rurales amparados en el seguro de paro, a los vendedores de diarios afiliados al Banco de Previsión Social y en 1970, a los trabajadores de la construcción y de las panaderías (Midaglia et al, 2017).

Midaglia et al (2017) destacan que las AFAM constituyen el componente más universalista de asistencia vía ámbito laboral, aunque se ha caracterizado también por su elevada fragmentación y estratificación, pese al papel unificador de beneficios que buscó el Estado. Hay una disminución de la estratificación ya que, en tanto complemento salarial de carácter no obligatorio hasta ese momento, un conjunto de empresas no lo cumplían. La ley torna

obligatoria esa prestación y la extiende gradualmente a todos los trabajadores formales. Pero persisten la fragmentación, segmentación y estratificación, en tanto las asignaciones son concebidas como un complemento salarial, quedando por tanto supeditadas al grado de formalidad del empleo. Asimismo, los beneficios otorgados por el Estado a algunos sectores, convivían con otros particulares a cargo de algunas cajas gremiales.

Entiende Filgueira (1994) que, tanto en la distribución del ingreso como en los sistemas de transferencias, el país daba un paso más hacia la institucionalización de un Estado de Bienestar. Agrega que, con los recursos provenientes de la exportación, se pudo financiar la expansión de servicios, así como el mantenimiento de medidas pensadas exclusivamente para tiempos de crisis, tales como las jubilaciones anticipadas para combatir el desempleo.

En 1947 (y hasta 1951), tras el fallecimiento de Tomás Berreta, asume la Presidencia Luis Batlle Berres. En un contexto de expansión de la economía mundial que marcó un clima general de optimismo, se produce la restauración de un proyecto reformista similar al del primer batllismo (Ortega, 2003). Así:

(...) se dio impulso al proceso de sustitución de importaciones mediante una industria protegida. Si bien el proceso tiene su inicio en los años treinta, fue a partir de restricciones impuestas por la guerra que se expandió la industria sustitutiva. Los subsidios estatales que dinamizaron el mercado interno, el respeto -en términos generales- a los derechos colectivos de los trabajadores y la expansión de los derechos individuales de los mismos en un marco democrático liberal, contribuyeron a modelar una sociedad altamente integrada, con bajos grados de desigualdad percibida y con creciente poder de los sectores subalternos organizados sindicalmente. El modelo de bienestar se apoyó en una incidencia modeladora del estado sobre el mercado, en tanto redistribuidor de recursos escasos (Filgueira, 1994: 40).

Ortega (2003) también destaca el papel desempeñado por el Estado en el estímulo a la empresa privada, el proteccionismo de la actividad industrial y la política redistributiva, ampliando el mercado interno al elevar la posibilidad de consumo. A esto se suma, la consolidación de la participación estatal en la esfera económica, con el monopolio de un conjunto de servicios públicos, que ampliaron y extendieron su peso en la producción industrial. La autora destaca la creación de Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP), Administración Nacional de Puertos (ANP), Obras Sanitarias del Estado (OSE), Administración Municipal de Transporte (AMDET), Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE), Subsistencias y el Instituto Nacional de Colonización.

El sistema de jubilaciones y pensiones, puede caracterizarse como prácticamente universal, aunque -nuevamente- fragmentado y estratificado. Las pensiones a los retirados de la fuerza laboral, tenían cobertura formalmente universal, pero los beneficios eran diferenciados para las diversas categorías de afiliados y además, el sistema jubilatorio permitía acumular causales de retiro para poder abandonar rápidamente la fuerza de trabajo (Filgueira, 1994).

Esta caracterización es también compartida por Midaglia et al (2017) quienes indican que entre 1943-1958 se culminó la expansión del sistema, con una cobertura casi universal. Varias leyes son aprobadas, pero continúan la incorporación segmentada, lo que se produce con la creación de nuevas cajas paraestatales para amparar a categorías de trabajadores

relativamente privilegiados; luego con la incorporación de algunas categorías de trabajadores hasta entonces desamparados, y finalmente con la expansión de la cobertura hacia todos los trabajadores formales. La estratificación es observable considerando el momento de la incorporación, el grado de cobertura de cada grupo ocupacional, los niveles de beneficios o las formas de financiamiento. Las cajas cubrían los riesgos convencionales, pero eran diferentes los requisitos para acceder a la jubilación común, ya sea en edad como años de servicio y planteaban diferencias en los aportes de patrones y personales y el cálculo del sueldo base. A modo de ejemplo, y reflejando la estratificación existente en el mercado de trabajo, señalan que, en 1965, el valor de las pasividades de los bancarios era 12,6 veces superior a los trabajadores rurales y domésticos, que se encontraban en la peor situación.

La salud y de acuerdo a Filgueira (1994) continuó operando en dos niveles. Los sectores medios eran cubiertos mediante el sistema mutual y las instituciones sin fines de lucro como el Sindicato Médico y los sectores populares lo hacían en el sistema de hospitales y clínicas del MSP y el hospital universitario que comenzó a operar a fines de los años cuarenta. A esto agrega la tarea de prevención centralizada en el Estado, que atendía a vacunaciones masivas, especialmente de la población infantil. Por su parte, Midaglia et al (2017) destacan la regulación de la provisión de servicios de salud por los actores privados sin fines de lucro.

En relación a la vivienda, indica Filgueira (1994) que pese a tratarse de un período de prosperidad, casi no hubo construcción de viviendas por parte del Estado y en cambio, fue expandido, el crédito para construirlas. Los sectores asalariados públicos, especialmente quienes trabajaban en instituciones que administraban importantes sumas de dinero, recibieron préstamos generosos en plazos e intereses, resultando en una expansión del stock de viviendas. Agrega que, para los sectores subalternos, la protección se dio por las transferencias de ingresos. En relación a esto, se dirá también que:

Las imágenes de una sociedad móvil, eran corroboradas por el acceso a la propiedad de la vivienda familiar -favorecida por políticas públicas y por la pertinaz aplicación de ahorros familiares a ese objetivo- y a equipamientos hogareños. En ambos casos, existían desigualdades según los ingresos y las posiciones ocupacionales, pero la situación más que de segmentación era de discontinuidades significativas en materia de vivienda (Rama, 1995: 73).

Finalmente, la educación pública, de acuerdo a Filgueira (1994) tenía un alcance universal y homogeneizador mayor, aunque había diferentes tipos de escuelas según el barrio en que estaban implantadas y las características sociales de los padres de los alumnos. Agrega que la educación secundaria continuó creciendo, pero, en general no se aspiraba más que a culminar la enseñanza secundaria, hacia los 16 años. Sobre esto, indica Rama (1995) que:

Los procesos de movilidad social horizontal y vertical, que corresponden al cambio y diferenciación de la estructura ocupacional, se reforzaron por el desarrollo de los servicios educativos y sociales, y por la política de distribución de ingresos promovida por el Estado. No solo hubo expansión, sino que al nivel de la ideología oficial se difundieron enormes expectativas sobre las posibilidades de ascenso como grupo o como individuos. Una de las materializaciones de estas expectativas fue un incremento sustancial de la oferta educativa,

una mejor distribución espacial y social y la renovación de edificios y equipos. El discurso de la integración y la meritocracia educativa había penetrado en la sociedad, ahora había oportunidades de ejercerlo, y en la práctica era fundamental ante una estructura ocupacional que se diferenció, se hizo asalariada y exigía calificaciones educativas (Rama, 1995: 71-72).

Este autor también destaca al Estado como el mercado de empleo más importante, tanto desde la orientación desarrollista, como de prácticas clientelares (Rama, 1995), lo que se mantuvo constantemente al alza hasta aproximadamente 1966 (Filgueira, 1994).

La consolidación del Estado de Bienestar, de acuerdo a Filgueira (1994) estuvo favorecida, por la inercia de la matriz batllista original, apoyada luego por la Constitución de 1934, que configura una cultura política estatalista, que considera que esa institución debe proteger a los habitantes y que se poseen derechos frente a ella. A esto suma, un sistema democrático altamente competitivo, que entiendo favoreció la expansión del Estado de Bienestar. El clientelismo devino una obligación para todo miembro de la clase política y así y poco a poco, los beneficios pasaron a ser universales. Se trata de un aspecto también destacado por Rama (1995) para quien la integración de los sectores populares incorporados a la vida urbana se dio en condiciones de falta de autonomía, de dación desde el Estado y de dependencia de los mecanismos clientelares de los partidos tradicionales. En suma:

El aumento de los beneficios se apoyaba en una cultura política mesocrática e igualitaria que legitimaba la demanda de 'privilegios para todos'. Se trataba de lograr beneficios para los sectores subalternos, especialmente obreros industriales y empleados del comercio y servicios de nivel bajo, sin dejar de favorecer a los sectores medios y sin afectar seriamente los intereses industriales, financieros y de los productores rurales. Este tipo de medidas era posible por la permanencia de los efectos favorables del proceso exportador de fines de los cuarenta y principios de los cincuenta (Filgueira, 1994).

Se instala así y de acuerdo a Rama (1995) una ideología que negó o minimizó el conflicto de clases y de intereses de grupos y que sostuvo que la industrialización es condición suficiente para la distribución del ingreso. Esto tuvo gran influencia en los grupos sociales subordinados que concebían las posiciones superiores en la estratificación social como teóricamente alcanzables, para ellos y sino, para hijos. El triunfo social fue asociado al esfuerzo y a la capacitación y el carácter socialmente neutral y académicamente exigente de los servicios educativos y su homogeneidad relativa, crearon un reconocimiento meritocrático de ascensos. Pero agrega que este ámbito no podía extenderse a toda la sociedad, en tanto no fueron compensadas las desigualdades de origen y destaca la falta de desarrollo de la enseñanza preescolar, la educación de tiempo completo, las ayudas pedagógicas para los educandos de medios populares y las fuertes diferencias entre la calidad de los servicios educativos en el medio urbano y rural. La consecuencia de esto supuso transferir de la sociedad al individuo la responsabilidad del fracaso del proyecto de movilidad social.

En similar sentido, destaca Ortega (2003) que Batlle Berres rechaza el concepto de lucha de clases y que la armonía de clases, no era para él, el resultado de una convergencia natural o

de una articulación corporativa de intereses, sino de la mediación estatal. Como forma de evitar las luchas sociales, el Estado debía adelantarse a los reclamos y representar el papel de árbitro en la sociedad. Agrega que:

El orden social es presentado como siendo el producto de un proceso de absorción gradual de demandas populares en beneficio ‘de todos’ bajo la acción tutelar del Estado. Los colorados asumen como su responsabilidad principal la tutela del orden social en la cual el control social es inseparable de una estrategia de cambio controlado (Panizza, 1990: 99, en Ortega, 2003: 84).

La autora dirá que esta forma de entender las relaciones sociales y el crecimiento económico influyeron en el desarrollo de diversos programas sociales, tendientes a garantizar la redistribución y el afianzamiento del modelo.

Entonces y de acuerdo a Midaglia et al (2017) se está ante un sistema de protección que era bastante amplio y lograba atender a gran parte de la población, aunque con fuerte estratificación en el acceso y calidad de los servicios. Los grupos con menor protección -trabajadores informales, rurales y domésticos-, son quienes tienen menor poder relativo en la sociedad. Esto es, el poder relativo de cada grupo también genera consecuencias sobre el grado de estratificación de la política y por tanto en los beneficios para sus integrantes.

Con el batllismo luisista dirá Caetano (2019) que volvía el rechazo a los terratenientes, la cercanía moderada de los industriales urbanos y la defensa de las clases medias, como ‘marca país’ y la articulación con los trabajadores urbanos y una pobreza rural generalmente invisibilizada. También comenzaba a emerger una franja de marginación social urbana, especialmente en Montevideo. En similar sentido, entiende Rama (1995) que del proceso de modernización, quedaron al margen los sub proletarios, los asalariados y los minifundistas rurales, a quienes llegaron en menor medida las políticas sociales y cuyas oportunidades de trabajo no aumentaron como las del resto de la población. Fue la migración a Montevideo y centros urbanos más poblados, casi la única posibilidad de incorporación al universo moderno.

#### **VI.IV. LA CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR**

El inicio de la crisis del Estado de Bienestar está asociada a la crisis económica de mediados de los años 50, al terminarse los efectos de la inserción favorable en el mercado exterior por la vía de buenos precios para la exportación de productos derivados de la producción ganadera (Filgueira, 1994). De acuerdo a Caetano (2016; 2019) se ponía en entredicho el modelo de sustitución de importaciones. Al estancamiento agropecuario, se sumaba el colapso de las industrias orientadas al mercado interno y sin horizontes en el nuevo contexto y, las tendencias inflacionarias y especulativas. Para el autor, esto volvía a poner de manifiesto las ‘grietas en el muro’ de algunos de los pilares de la estrategia de desarrollo. Todos estos aspectos dieron lugar a la crisis de la sociedad hiperintegrada (Rama, 1995).

Comienza de forma más notoria y de acuerdo a Ortega (2011) la lucha por la apropiación de un excedente económico estancado y expresado esto en especulación y corporativización de las relaciones políticas y sociales, con el descontento de ganaderos, industriales y trabajadores.

Con la alianza política entre Luis Alberto de Herrera y Benito Nardone en 1958, se abre la oportunidad para la llegada del ruralismo al gobierno (Caetano, 2019). Como líneas generales, destaca Ortega (2011) el abandono del dirigismo estatal, la reducción del déficit fiscal como prioridad y un proceso acelerado de liberalización, pero sin que el Estado pudiera abandonar todas sus áreas de intervención. Entonces, con el nuevo gobierno:

Mediante una reforma cambiaria, acordada con los sectores exportadores, se propició un severo ajuste en la cotización de la moneda extranjera y con ello un aumento de las recaudaciones provenientes del comercio exterior. Esta modalidad de aumentar las reservas del estado, mediante un recurso fiscal sin afectar los intereses de los productores rurales y de los sectores exportadores, tuvo gran trascendencia en el proceso inflacionario que se desarrolló en los años subsiguientes (Filgueira, 1994: 47).

En ese contexto y de acuerdo a Midaglia (1997) el Estado de Bienestar vio amenazadas sus fuentes de financiamiento, aunque se mantuvo prácticamente inalterado. Incluso Filgueira (1994) hacer referencia a su expansión, derivado de una sociedad altamente integrada y un sistema político competitivo, apoyado en la apelación ciudadana. A esto suma, una vez más e igual que Rama (1995), las redes clientelares sustentadas por bienes públicos. Ambos destacan el incremento de los retiros jubilatorios (con reducción del número de años de trabajo, bonificaciones especiales a quienes se jubilaron, etc.), de pensiones estatales y del empleo público, aunque sin hacerlo a igual ritmo, sus prestaciones en términos reales.

A partir de los años 60, se desata un proceso inflacionario que afecta los ingresos en términos reales de los sectores subalternos, que presionan por una mayor participación en el producto total:

Era la reacción de sectores con un alto grado de integración a los sistemas de poder y status en la sociedad uruguaya. Eran las clases medias y el proletariado urbano que habían conocido la expansión de los privilegios durante el 'Uruguay feliz' (Filgueira, 1994: 48).

De acuerdo a Rama (1995) los obreros y asalariados se habían acostumbrado a una imagen de protección del Estado y no tenían motivos para querer cambiarla. Los sectores con menor poder en la estructura social y en el sistema político, fueron los más perjudicados en la distribución de costos de la crisis. Más allá de esto, también los sectores con mayor poder y grado de integración de los asalariados y pasivos, sufrieron el deterioro de sus ingresos y, en términos más generales, en su calidad de vida. Aunque se produce un proceso de deterioro inversamente estratificado, su percepción es mayor en los sectores de mayores recursos materiales y políticos (Filgueira, 1994).

En lo que hace a la política salarial, la misma continuó de acuerdo a las pautas del período anterior. Estas suponían Consejos de Salarios para fijar las remuneraciones y descripciones de trabajo de los trabajadores de la industria, el comercio y los servicios privados, fijación



administrativa del Poder Ejecutivo de los salarios de los trabajadores rurales y resolución de la autoridad competente de los salarios de los empleados públicos (Filgueira, 1994).

Ortega (2011) destaca que, a pesar de las dificultades, la legislación vinculada al trabajo mejoró el acceso a la protección social, hasta 1968. Menciona la reevaluación de las jubilaciones y seguro de paro en 1961 y en 1966, la mejora de la ley de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y ampliación del régimen de indemnizaciones por despido.

En 1965 se produce una de las mayores crisis bancarias de la historia, y al final del período otro cambio en la conducción económica, reorientándola hacia la ortodoxia del Fondo Monetario Internacional (Ortega, 2011). Esto repercute en la esfera política y social, quitándole capacidad mediadora al sistema político y aumentando la conflictividad social (Filgueira, 1994). También Caetano (2019) destaca la polarización política creciente y la falta de viejos mecanismos amortiguadores como un Estado redistribuidor y partidos keynesianos, ante una población que comenzaba a enfrentar problemas que el autor califica como inéditos y destaca la pauperización, el descontrol inflacionario, la crisis de especulación financiera, los actos de corrupción y las políticas represivas frente a la protesta social. A esto suma Filgueira (1994) el cambio en la estructura de edades y sus impactos en el mercado de trabajo y el sistema de retiros.

En 1966, vuelve al gobierno el Partido Colorado, con Oscar Gestido como Presidente. De acuerdo a Caetano (2019), su muerte, ocurrida en diciembre de 1967, abre la era de un gobierno mucho más duro y con perfiles autoritarios, como el que presidió su vicepresidente Jorge Pacheco Areco, entre fines de 1967 y 1972.

A partir de 1968, la sociedad uruguaya sufre una fuerte radicalización. El gobierno presidido por Pacheco, impulsa una respuesta represiva orientada a enfrentar a la violencia tupamara, a un movimiento sindical creciente, unificado y que englobaba junto a los obreros, a la mayor parte de los trabajadores del Estado y de las empresas públicas, a la crisis agravada por el estancamiento económico y la polarización social y política que le sucedieron (Caetano, 2019). A esto se suma, el mismo año,

(...) un ajuste autoritario en la política económica, con la constitución del llamado ‘gabinete empresarial’ (basado en la presencia directa de altos representantes del sector empresarial desplazando a los políticos ‘profesionales’) y el decreto de congelación de precios y salarios del 28 de junio de 1968 (Caetano, 2019: 183).

Marchesi et al (2016) destacan, entre 1968 y 1973, el profundo deterioro de los rasgos esenciales de la convivencia democrática, haciendo que no pueda reconocerse una democracia plena, sino un tipo de régimen semi autoritario que los autores interpretan como de transición hacia la dictadura.

En 1967 es aprobada una nueva Constitución que impuso la iniciativa privatista del Poder Ejecutivo para proponer gastos, inclusive, los salarios y retiros. El parlamento, solamente estaba habilitado a aprobar la propuesta o bajar las remuneraciones previstas, pero no aumentarlas (Caetano, 2019). También creaba el Banco de Previsión Social (BPS) como organismo administrador de pensiones y retiros y con una dirección tripartita. Entiende

Filgueira (1994) que la pretensión se orientó a unificar el sistema de Cajas autónomas existentes hasta el momento, sin poder alcanzar universalidad.

En la salud, Filgueira (1994) destaca una transferencia de los costos de atención desde el sector público al privado que ejercía el servicio público (mutualistas y centros de atención sin fines de lucro) que expandió su matrícula. El MSP atendía solo a las capas más bajas de la población montevideana y era el principal responsable de la atención ambulatoria y, de las internaciones en el interior del país. El autor también indica la fuerte reducción del gasto en salud pública, sin que esto supusiera un decaimiento en los niveles de salud de la población. El envejecimiento de esta, supuso también impactos en los sistemas de salud, consumiendo más recursos el segundo y el tercer nivel de atención. Además:

Tratar de superar los umbrales alcanzados por el país a esa fecha implicaba un esfuerzo económico de muy difícil realización. Eliminar algunos problemas de salud de los sectores subalternos, especialmente de la población marginal urbana o la que residía en el interior del país, hubiese exigido un programa para eliminar la pobreza extrema y estructurar un sistema de previsión de salud extendido (Filgueira, 1994: 52-53).

La educación, de acuerdo a Filgueira (1994) era aparentemente, el sistema más universal de prestaciones sociales. No había prácticas clientelares para acceder y no se percibían (a través de la normativa y legislación) indicadores de fragmentación y estratificación. Estas derivaban de las características de la población y al analizar las tasas de repetición y retención, controlando por nivel socio – económico, observa que se tiende a la igualdad de acceso formal, antes que a la igualdad de oportunidades en el desempeño.

El autor destaca su expansión, favorecida por la obligatoriedad establecida en la nueva Constitución, de seis años de enseñanza primaria y tres de secundaria básica. Para 1967, era prácticamente universal la matrícula de enseñanza primaria, pero no todos lograban egresar del ciclo escolar, siendo el índice de repetición bastante alto. Especialmente relevante fue la expansión del sistema de educación pública en niveles medio y superior (Filgueira, 1994).

La política de vivienda continuó centrada en el crédito para la construcción, beneficiando sobre todo a los sectores medios y medios altos. El monto del capital exigido, el conocimiento de la burocracia y las garantías requeridas para la solicitud de los préstamos, hacían que la posibilidad de acceso de los sectores de más bajos ingresos, se encontrara muy restringida. Agrega que hacia fines de los años sesenta, ya no era posible para el Banco Hipotecario mantener esa política crediticia. Ciertos grupos con poder de presión o con redes clientelares fluidas, aumentaron su peso en el logro de créditos, estratificando aún más el sistema. Promovida por la quiebra del sistema, hacia 1968, se produce una modificación legislativa. Un año después, el Banco pasaba a ser un organismo financiador y se crea la Dirección Nacional de Vivienda, dependiente de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto que coordinaría la construcción de viviendas del sector público y del privado. Se aprueba un plan nacional de vivienda, construyendo un número importante de estas, entre 1970 y 1972, tanto en Montevideo como en el interior del país. Finalmente, la ley permitió crear cooperativas de ahorro para la construcción de vivienda (Filgueira, 1994).

A la nueva política económica del gobierno, se suma que la Constitución define que los presupuestos fueran quinquenales, con revisiones anuales. La inflación vuelve ilusorio el procedimiento, aumentando las disputas entre el movimiento sindical y el Estado. Se asiste a la pérdida de valor del salario real ante la inflación constante, a la represión del movimiento sindical y a partir de 1968 se liquida el sistema de negociación salarial. Desde 1971, se abren nuevas modalidades de negociación y se reformula la legislación, no previendo ningún mecanismo negociador para la actividad pública (Filgueira, 1994; Rama, 1995).

Filgueira (1994) destaca también la unificación de remuneraciones de las asignaciones familiares, tanto para funcionarios públicos como trabajadores del sector primario y la expansión de los servicios de atención materno infantil en el interior del país. Agrega la creación en 1970, del seguro de enfermedad para trabajadores de la actividad privada. Esto supuso su afiliación a las instituciones de asistencia médica colectiva privada, que aumentaron el número de afiliados y gastos. De esta manera, el Estado descarga sus problemas de incremento en la demanda, transfiriéndolos al sistema de mutualistas, que pasan a tener problemas de insolvencia. Fueron subsidiadas por el Estado, al dejar que sus deudas permanecieran sin cobrar.

En resumen y de acuerdo a Filgueira (1994) la crisis económica motivó el deterioro de las prestaciones sociales, aunque las demandas continuaron creciendo y fueron atendidas. Hacia fines de los años sesenta, cuando los conflictos llevan al choque entre gobierno y sindicatos, estos son reprimidos y se controla la masa salarial a pagar, especialmente bajando el salario de los funcionarios públicos y en menor medida las remuneraciones de jubilados y pensionistas. Pero el Estado mantiene el control del conjunto de la economía, interviene en ella y en la seguridad social. Aparece el primer intento de privatizar ciertas actividades, como la salud pública, pero solo parcialmente, pues los costos revierten sobre el Estado. En gran medida, este absorbe el pasivo generado por el desfinanciamiento del sistema privado de mutualistas y empresas colectivas sin fines de lucro.

Las elecciones de 1971, le dieron la presidencia a Juan María Bordaberry, que, con orientaciones antidemocráticas y antiliberales, no podrá dilucidar el pleito de fondo (Caetano, 2016). Agrega el autor que la gobernabilidad del nuevo gobierno aparecía muy amenazada por su ajustadísima victoria y por las dificultades para alcanzar mayoría parlamentaria. A esto se suma, la preocupante situación económica. El gobierno no logró evitar que en forma casi inmediata a su asunción la inflación volviera a dispararse. Solo en 1972, el salario real cayó 17%, las pasividades se redujeron 22%, el endeudamiento externo se incrementó en casi 15% y el producto cayó 3.3%.

La respuesta fue intentar crear mediante un ‘ajuste inflacionario’, las condiciones necesarias para la puesta en práctica de un nuevo y más radical impulso liberalizador de la economía, cuyo programa se consagró en el Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977, implementado luego, a partir de 1974, por la dictadura (Caetano, 2019: 189).

Además, y en ese momento en que se agudizan los enfrentamientos con la guerrilla y aumenta el poder militar

(...) se instalaba la denominada Doctrina de la Seguridad Nacional, que conllevaba la autonomización del instituto militar, con una pérdida de la centralidad de los partidos políticos y una declinación de la articulación electoralista, además de una erosión de los parámetros de inclusividad y de autonomía de las políticas públicas (Ortega, 2011: 75).

Ortega (2011) también destaca los cambios en la izquierda uruguaya, tendientes a su unificación, que finalizan con la creación del Frente Amplio en 1971. Asimismo, los trabajadores, inician un proceso de unificación que culmina en la creación de la Convención Nacional de Trabajadores, con un papel clave en las movilizaciones populares. Estas, también tuvieron en el movimiento estudiantil un relevante protagonista organizado en torno a la Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay, destacando la aprobación de la ley orgánica de la Universidad de 1958. Finalmente, y marcando un momento de inflexión, menciona al del Movimiento de Liberación Nacional, con su estrategia de guerrilla urbana. Considera que se construye una sensibilidad colectiva, dominada por la urgencia del cambio.

## **VI.V. LA DICTADURA CÍVICO MILITAR**

En el contexto de ascenso del militarismo en el continente, el protagonismo militar, la precaria estabilidad parlamentaria y el aumento de la conflictividad social, culminan en el golpe de Estado del 27 de junio de 1973. Se disuelve el Parlamento, se crea un Consejo de Estado y se desata la represión social y política (Ortega, 2011). En ese inicio, se da la clausura de la actividad política tradicional, la ilegalización de organizaciones y partidos de izquierda, la liquidación de la central sindical, la intervención de la Universidad y la destitución de miles de funcionarios por razones ideológicas (Caetano, 2016).

El último autor destaca la continuidad de la política económica en el inicio del período y que la radicalización de los programas liberalizadores anteriores, se darían a partir de 1974. Agrega que la crisis petrolera de fines de 1973 y sus graves repercusiones, generaron el marco traumático que entiende precisa toda política extremista, para un vigoroso inicio (Caetano, 2015). Era preciso consolidar y profundizar el ajuste estructural que suponía:

(...) priorizar como objetivos de la política económica la reducción del costo de la mano de obra y del presupuesto del Estado, para lo que era necesario disminuir la presión fiscal y terminar por completo con las tradicionales políticas redistributivas (Caetano, 2016: 62).

A partir de 1978, cambia la modalidad del ajuste y empieza el denominado proyecto plaza financiera.

En relación al Estado de Bienestar, Filgueira (1994) y Midaglia (1997; 2009) afirman que, pese a la suspensión de la ciudadanía política y con ello, las demandas distributivas, el gobierno militar no tuvo como meta prioritaria la desarticulación del tradicional *welfare*. Aunque se modificaron los montos y la asignación de recursos al gasto público, que comenzó a descender y, además, fue reasignado, propiciando el deterioro de la calidad de los servicios y prestaciones sociales, fundamentalmente en salud, educación y previsión social.

Más específicamente indica Filgueira (1994) que la masa del gasto público social era absorbida por los jubilados y pensionistas, que en conjunto, no bajó mucho, pero al aumentar considerablemente su número, la retribución real promedio se redujo notoriamente. En la educación pública, además de reducción en términos absolutos, hubo un incremento de la matrícula, especialmente en la enseñanza media y sobre todo, en la superior. También destaca la reducción del gasto en salud pública, junto al aumento de la demanda de servicios.

Una innovación del período refiere a la unificación del instituto administrador de las Asignaciones Familiares, que regulaba el salario familiar para la actividad privada y proveía atención materno infantil, con la administración de los seguros de enfermedad y las diversas cajas de seguro para desempleo para el sector privado. Será la Dirección General de la Seguridad Social que pase a administrar el conjunto del sistema (Filgueira, 1994).

Es parte del período, la primera modificación de las Asignaciones Familiares, en 1980, a través del decreto – ley n° 15084 (Colafranceschi y Vigorito, 2013). Allí se establece que

La asignación familiar es una prestación en dinero que se servirá a todo empleado de la actividad privada que preste servicios remunerados a terceros y tenga hijos o menores a su cargo (Decreto – Ley n° 15084).

Fue extendida la prestación a los desocupados mientras percibían prestaciones por desempleo, los empleados de servicio doméstico, los vendedores de diarios, los jubilados y pensionistas de las pasividades rurales y servicio doméstico, la industria y el comercio, jubilados del Jockey Club y los jubilados bancarios, con excepción de bancos estatales y se facultó al Poder Ejecutivo para incluir otros sectores (Decreto – Ley n° 15084).

La prestación fue definida en un monto no inferior al 8% del salario mínimo nacional mensual. En cuanto al beneficiario, la ley estableció que sería el hijo o menor a cargo de los contribuyentes hasta los 14 años, pudiendo extenderse hasta los 16, cuando no hubiera completado primaria por impedimento justificado, así como cuando fuera hijo de empleado fallecido, incapacitado para el trabajo o privado de libertad. También podría continuarse con el cobro hasta los 18 años si el beneficiario cursara estudios superiores a primaria en institutos docentes estatales o privados. Finalmente se indica que se extenderá de por vida o hasta percibir otra prestación de la seguridad social, cuando el beneficiario padezca de una incapacidad psíquica o física que le impida incorporarse a tareas remuneradas (Decreto – Ley n° 15084).

En el sistema de pensiones y retiros, Filgueira (1994) destaca su modificación mediante dos reformas (en 1978 y 1982) que cambiaron las condiciones para obtener retiros y la posibilidad de acumular estos o pensiones. Otros sectores mantuvieron su capacidad de administrar cajas autónomas, donde las remuneraciones eran mayores. La Caja Militar fue transformada en Servicio dependiente del Ministerio de Defensa y la Policía creó un servicio bajo control del Ministerio del Interior. Los empleados de los bancos públicos y privados, la caja de profesionales universitarios y la de escribanos, mantuvieron su autonomía. Agrega Rama (1995) la jubilación masiva de funcionarios, que fueron reemplazados e incrementados sin otro criterio que el político, y la duplicación de los efectivos de las fuerzas

de seguridad. Esto fue acompañado por un aumento vertiginoso del déficit en los servicios jubilatorios y de protección social.

En relación a la salud, indica Filgueira (1994) que se mantuvo el esquema institucional previo. El MSP continuó atendiendo a los sectores subalternos y coordinó su acción con el hospital universitario. El servicio de las Fuerzas Armadas se expandió marcadamente y se creó un servicio policial con un hospital en Montevideo. También fueron prestados apoyos en servicios de salud primarios a nivel de las unidades militares.

Además, continuaron creciendo (un número importante en el interior del país) y absorbiendo afiliados, las instituciones de asistencia colectivizada. Surgieron nuevos servicios totalmente privados en principio, como los centros de alto riesgo, dedicados al tratamiento médico especializado y servicios de atención en emergencias. Finalmente destaca las campañas de prevención, que alcanzaron una cobertura del 100% en la vacunación (Filgueira, 1994).

Más afectada resultó la educación pública, en torno a la cual hubo una especial preocupación del régimen militar. En noviembre de 1973 fue intervenida la Universidad de la República:

(...) la acción emprendida fue casi puramente represiva, de tipo 'purificador', sin que se realizaran intentos serios de reforma. Si bien se realizaron cambios en el currículo y en los programas de enseñanza primaria, secundaria y técnica, se siguió con las pautas heredadas del pasado (Filgueira, 1994: 66).

Agrega que la demanda continuó creciendo, aunque mucha se canalizó fuera del sistema público. También se observa que:

La calidad de la educación se deteriora, -por exclusión política de recursos humanos calificados, falta de inversión y estancamiento en los conocimientos científicos en relación al cambio mundial-, pero no se produce una tendencia a la privatización ni una segmentación del sistema público por la vía de la departamentalización o de la municipalización (Rama, 1995: 196-197).

En vivienda, fue mínima la construcción directa por parte del Estado, siendo el principal instrumento de promoción de construcción, el otorgamiento de créditos a empresarios. El grueso de estos créditos fue para las viviendas de mayor estándar (Filgueira, 1994). Esto tuvo, de acuerdo a Rama (1995) efectos en la mejora en la condición habitacional de los estratos medios, pero limitados en los inferiores, dado lo reducido de sus ingresos familiares.

En la alimentación, se destaca la expansión del INDA en el interior del país. Además, las Fuerzas Armadas apoyaron a las poblaciones subalternas residentes en el área de influencia de sus unidades, en una política que califica como paternalista (Filgueira, 1994).

Finalmente, en lo que hace a los salarios, su fijación continuó haciéndose por vía administrativa para los asalariados tanto públicos como privados. La represión sindical fue casi absoluta y no hubo ninguna posibilidad de negociación (Filgueira, 1994).

Como síntesis y de acuerdo a Filgueira (1994) el régimen militar -a pesar de su profunda huella sobre la historia del país- y a diferencia de la experiencia chilena, no supuso una

transformación radical en las pautas de estatismo heredadas de comienzo del siglo. La dictadura conservó el estilo estatista y dirigista y agrega que:

El estado social de tiempos de la dictadura mostraba los ajustes de tiempos de crisis, agregándole las consecuencias de la represión que caracterizó al período. El manejo clientelístico, que, aunque reducido, aún tenía importancia en la obtención de un empleo público, pasó a ser manejado por recomendaciones de jerarcas militares, que sustituyeron a los dirigentes políticos. Asimismo, la represión provocó no solo desempleo, sino dificultades para obtener trabajo a aquellos que eran considerados opositores irredimibles (Filgueira, 1994: 68).

Lo señalado no supone la ausencia de elevados costos sociales. Destaca Rama (1995) la reducción de los ingresos promedios en la industria y en el comercio, la incorporación masiva de personal femenino y juvenil con remuneraciones muy bajas y el establecimiento de múltiples mecanismos de informalización productiva, carentes de protección social. Caen los ingresos de la clase media y una parte del sector obrero recurrió a trabajos complementarios no cubiertos por la Seguridad Social y fuera de la fiscalización estatal. Se produce una disminución del salario real y una política de reducción del costo de la mano de obra y de incremento de la rentabilidad del capital, a partir de la combinación de coerción y de políticas fiscales. También Caetano (2016) destaca la profundización de la concentración del ingreso y la caída del salario real y agrega que:

La distribución regresiva del ingreso determinó una creciente exclusión económica y social de los trabajadores, al tiempo que se afirmó la rentabilidad de los empresarios y del capital extranjero (fundamentalmente financiero), verdadera 'base social' del nuevo régimen. La estrategia del sobre trabajo apenas pudo disimular la creciente pauperización de amplios sectores, a lo que se sumó el auge dramático de la emigración (Caetano, 2016: 62).

A partir de 1978, y dentro del proyecto plaza financiera:

El salario real continuó descendiendo mientras se consolidaban los procesos de concentración del ingreso con un sostenido enriquecimiento de los estratos altos. Ello, sin embargo, no fue acompañado de un incremento significativo del ahorro y la inversión productiva. Mientras tanto, el resto de la población se lanzó decididamente a la carrera del multi empleo, aunque solo los sectores medios pudieron contener momentáneamente la reducción de su poder de compra. Los estratos más pobres, sin refugio posible, sufrieron hacia 1980 un proceso de pauperización creciente, recibiendo el impacto de la supresión de las políticas redistributivas y del congelamiento de los gastos sociales del Estado (Caetano, 2016: 63).

Agrega De Armas (2005) que la crisis de 1982, conocida como crisis 'de la tablita', que supuso el colapso de la política cambiaria, determinó una reducción del PBI per cápita de 15.7%, algo que no se experimentaba desde la década del 30. Esto supondrá, de acuerdo a Caetano (2015) un durísimo ajuste recesivo a partir de 1982 y la firma de una nueva carta intención con el FMI en febrero de 1983. Entiende que fueron controlados relativamente la inflación y el déficit fiscal, pero los costos sociales y económicos fueron muy onerosos.

Todos estos elementos tuvieron efectos sobre la estructura social, la distribución del ingreso y los sistemas de estratificación social, expresado, en la pérdida de importancia de los sectores medios (Filgueira, 1994). Este aspecto, también es destacado por Rama (1995) quien considera que la crisis de la sociedad hiperintegrada, se agrava en la etapa autoritaria. Agrega que

La sociedad se proletariza en el sentido estricto del término y a partir de 1982, la condición de desocupado y el incremento de las ocupaciones en el sector informal de la economía llevan a ciertos sectores de condición obrera a la condición de pobreza (Rama, 1995: 193).

Finalmente, Filgueira (1994) y De Armas (2005) dan cuenta del aumento significativo de la desigualdad en la distribución del ingreso, medida a través del coeficiente de Gini, que pasa de 0,33 a 0,43.

Como puede observarse, tampoco en este período la política asistencial tendrá centralidad dentro de las prestaciones públicas, esto comenzará a ocurrir luego de la restauración democrática, como se verá a continuación.

## **VI.VI. LA RESTAURACIÓN DEMOCRÁTICA**

A partir de 1985 se produce el retorno a la democracia en el país, asumiendo la presidencia Julio María Sanguinetti. A partir de ahí y en los veinte años que van hasta la asunción del gobierno por el Frente Amplio, Caetano (2016) identifica tres grandes momentos. Al primero -entre 1985 y 1989-, lo denomina 'la transición democrática'; entre 1990 y 1999, ubica al segundo, que llama 'impulsos y frenos de las reformas' y finalmente, 'recesión, colapso y reactivación económica' entre 1999 y 2005.

En términos sociales, entiende De Armas (2005) que el país recorre tres etapas diferentes. Entre 1985 y 1994, crece la economía y desciende de manera sostenida y significativa la pobreza, pasando del 46.2 al 15.3%. La segunda etapa, -entre 1995 y 1999-, está pautada por el estancamiento en la mejora de los indicadores de pobreza y desigualdad y en la última, entre 2000 y 2003, se duplica el porcentaje de población en situación de pobreza, ubicando al país en niveles similares a los de mediados de los años ochenta.

Ya no se trataba de la 'sociedad hiperintegrada', sino que, como herencia de la dictadura, resulta evidente para Caetano (2016; 2019) el avance de la fragmentación, segmentación y desacoplamiento de los quintiles medios y más ricos, en relación a los más pobres. Para el autor, la principal tarea del primer gobierno estuvo en consolidar la transición democrática, dejada de manera inconclusa por los militares. A esto, suma Filgueira (1994) el tener bajo control la economía, tratando de dar continuidad al proceso de apertura llevado adelante por el régimen autoritario. Por su parte, Midaglia (2009) observa que además de la relevancia política y social que supone el retorno a la democracia, será desde entonces que la reforma social tome impulso, en particular a partir de la segunda administración.



Entre 1984 y 1989, crece el gasto público. Se trata de un aumento que Midaglia (1997) considera como controlado e indicativo de que el gobierno no buscó desmontar el Estado de Bienestar, aunque tampoco restaurarlo en su plenitud. Al respecto y de acuerdo a Filgueira (1994) se lleva adelante una reforma del Estado perversa, en tanto se da sobre todo por la contención del gasto. Para la autora, más allá de lo señalado, se vive un alivio en la situación social, a partir de la restauración de la negociación en el mundo del trabajo, la inversión en las clásicas políticas públicas y el inicio de programas focales para la atención de la pobreza.

El debate principal sobre políticas sociales -ubicadas en un segundo plano- se centró en las jubilaciones y pensiones, buscando mantener esa política bajo control del equipo económico. Los jubilados y pensionistas deseaban un incremento sustancial en sus remuneraciones y el Poder Ejecutivo evitó aumentos que ampliaran el déficit. Agrega el autor que hubo mejora en las pasividades en términos reales, aunque la percepción fue notoriamente negativa. Destaca un incremento en la apropiación del beneficio del 20% más pobre (también del 20% de mayores ingresos) que entiende puede explicarse desde el crecimiento de las pensiones a la vejez, para personas mayores de 70 años, que no aportaron contribuciones al sistema de retiros y no disponen de otros recursos. La instrumentación de un Plan Alimentario y una bonificación en el transporte colectivo de Montevideo para aquellas personas retiradas, favorecieron el incremento del ingreso real de estas personas (Filgueira, 1994).

El sistema continuaba siendo absolutamente estatista. Junto con la elección nacional se realizó un plebiscito promovido por organizaciones de jubilados, a partir del cambio de la forma de ajustar las jubilaciones en 1987. Se buscaba una garantía constitucional para sus ingresos, en tanto los jubilados y pensionistas recibirían aumentos en el mismo momento y en la misma proporción que los funcionarios estatales. En noviembre de 1989, el 81% de los votantes, lo hizo a favor del proyecto (Filgueira, 1994). A partir de esta enmienda constitucional, las jubilaciones y pensiones pasaron a indexarse en base a la variación pasada del índice medio de salarios. El contexto de caída de la inflación, llevó a una fuerte revalorización de las pasividades reales (Colafranceschi y Vigorito, 2013).

En la salud, la atención se mantuvo por parte de hospitales del MSP y del servicio universitario y continuaron creándose instituciones privadas para atender urgencias y se consolidaron los centros especializados manejados colectivamente por privados. El sistema mutual y de asistencia médica colectivizada plantearon fuertes problemas de desfinanciación. Continuaron las afiliaciones de un número importante de asalariados y muchos de los organismos del Estado, realizaron convenios de asistencia médica con estas instituciones. De manera informal y con alta descoordinación, de acuerdo al autor hay un sistema de prevención y atención de salud de alcance nacional que se administra en forma fragmentada (Filgueira, 1994).

La educación volvió al esquema de organizaciones autónomas preexistente. El control del gasto fue importante y la enseñanza siguió transfiriendo alumnos al sistema privado y en vivienda, señala Filgueira (1994) que el Banco Hipotecario volvió a tener un difícil problema financiero, demorando su plan de préstamos y reduciendo el ritmo de construcción. En 1985, se pone en marcha un nuevo plan de viviendas, solo cumpliendo con una parte del mismo.

En la alimentación, continuó la labor del INDA y se desarrollan planes de entrega de alimentos para los jubilados y pensionistas y con la Intendencia de Montevideo, para barrios con problemas de pobreza extrema. Ambos planes fueron suprimidos hacia 1988, considerando que no había ya necesidad extrema. Entiende el autor que, en los dos casos hubo dificultades de instrumentación y los réditos políticos esperados, no fueron adecuados. Por su parte Asignaciones Familiares, puso en marcha un plan materno infantil entregando alimentos a embarazadas y madres de niños menores de 5 años y sus hijos (Filgueira, 1994).

Finalmente, en relación a la política salarial:

(...) se volvió a un mecanismo de negociación salarial de tipo tripartito. No se siguió específicamente el procedimiento de la ley de 1943 sobre consejos de salarios, sino que se aplicó un mecanismo informal mediante el cual se negoció un marco global entre la central sindical y los representantes de las principales cámaras empresariales dentro de las pautas delineadas por el equipo económico del gobierno. (...) Para los funcionarios públicos, la fijación de salarios continuo siendo hecha por decreto, aunque hubo también negociaciones informales (Filgueira, 1994: 77).

En síntesis, este primer gobierno no pretendió dar un giro sustancial al viejo Estado Social ni pudo restaurar un Estado de Bienestar que fuera percibido como próspero y eficaz pero mejoró las prestaciones tanto en dinero como en servicios y especialmente liquidó la represión, lo que favoreció la evolución salarial (Filgueira, 1994).

Entiende Midaglia (2009) que esta orientación aparentemente restauradora, puede calificarse como un *impasse* de los cambios profundos que se pretendieron implantar en las siguientes administraciones democráticas. El impulso dado a la reforma social a partir de 1990, no implica que no se iniciara en este período y supondrá innovaciones políticas en la orientación predominante del sistema y en el marco institucional que enmarca a las políticas sociales, impactando en el ‘corazón’ de la matriz de bienestar.

En relación a la orientación, -y a tono con lo que venía ocurriendo en América Latina-, pasarán a convivir -con escasa articulación- un universalismo revisado, junto con nuevas políticas focalizadas y en ocasiones integrales, dirigidas sobre todo a los sectores pobres. Por su parte, las modificaciones institucionales implicaron la quiebra del monopolio estatal en la formulación y provisión de bienes sociales. Esto fue expresado en la transformación -variable en profundidad-, de un conjunto de organismos estatales encargados de los clásicos servicios sociales y la creación de algunas instituciones públicas. A esto se suma la incorporación de agentes privados y sociales en la gestión de la política social, en particular la dirigida a población en situación de pobreza. Finalmente, y destacando que constituye el aspecto más novedoso, menciona la utilización de mecanismos de tipo *bypass* para impulsar nuevos programas sociales (Midaglia, 2009). También Filgueira (1994) observa -junto con el sistema institucionalizado- el desarrollo de políticas *ad hoc*, para atender a los sectores en situación de pobreza y las primeras experiencias de política social selectiva y flexible.

Entiende la autora que lo señalado fue planteado como una manera de suplir las deficiencias de inclusión social y como una estrategia de reformulación del sistema clásico de protección y agrega que:

Este proceso se legitimó en base a un discurso político que resaltaba, entre otros aspectos, la rigidez para responder a diversas demandas, la concentración de beneficios en sectores sociales que disponían de recursos para satisfacer sus necesidades y la ausencia de participación social en relación con las políticas públicas consagradas (Midaglia, 2009: 96).

Entonces, tanto desde el punto de vista de las orientaciones políticas como de las innovaciones institucionales, la pobreza -de igual manera que en el resto de América Latina- entrará en la agenda, expresándose en nuevas líneas de actuación o innovaciones en las ya existentes y en novedades institucionales. La política asistencial pasará a tener una relevancia que hasta ese momento no tenía, pero que también -y como se verá en los capítulos siguientes- será distinta a la que tendrá bajo los gobiernos del Frente Amplio.

En este proceso de desarrollo de la política asistencial, merecen destaque distintas acciones, siendo la primera, la creación en 1988 del **Plan CAIF (Centros de Atención a la Infancia y a la Familia)**, producto de un convenio entre UNICEF y el Estado uruguayo. La pobreza aparece como central en el objetivo planteado, que se orienta a:

(...) mejorar la cobertura y la calidad de la atención de los programas sociales que atienden a la población en condiciones de pobreza crítica, mediante el desarrollo de estrategias y metodologías innovadoras de atención al niño, la mujer y la familia (Cerutti, en Zaffaroni, 2014: 23).

Entre los factores que inciden en el surgimiento del Plan, Midaglia (2000) y Zaffaroni (2014) destacan el deterioro de la situación social, expresado en elevados índices de pobreza y en particular, la constatación de la infantilización de la misma. A esto se suman investigaciones que advertían sobre este problema y sus efectos, dentro de las cuales aparece con relevancia el trabajo realizado en 1986, por Juan Pablo Terra y Mabel Hopenhaym, destacando la concentración de la pobreza en la infancia y los riesgos que esto implicaba para el desarrollo del país. También son resaltados los estudios que evidenciaron la importancia de desarrollar intervenciones tempranas como forma de quebrar la reproducción de la pobreza. En el documento original de presentación del Plan, se indica que:

La situación social de la Familia y en particular de la Infancia y la Mujer ha alcanzado en el pasado reciente, grados de deterioro desconocidos para el Uruguay. La referida situación traduce los efectos de una prolongada crisis, particularmente agravada durante el reciente gobierno de facto, pero a su vez revela el agotamiento del modelo tradicional de abordaje sectorial de las Políticas Sociales y la ausencia de un enfoque integral de la problemática de la pobreza. A partir de la restauración del Gobierno Democrático en marzo de 1985, Uruguay inició un proceso complejo orientado a establecer mejores condiciones para afrontar la grave situación económica prevaleciente y al mismo tiempo se sentaron las bases para la generación de opciones de acción en el campo de las políticas sociales, encaminadas a enfrentar el grave deterioro de las condiciones de bienestar que afectaban a importantes grupos de población (MRREE, OPP, MEC, MTSS, MSP y UNICEF, en Zaffaroni, 2014: 19).

Finalmente, se recoge como uno de los argumentos también presentes en el origen del Plan:

(...) la constatación de un elevado e ineficiente gasto público social, el imperativo técnico y ético de reestructurar los modos de operación, de focalizar el gasto social y desburocratizar el funcionamiento institucional. [...] La meta era llegar a un modelo integrado, pragmático, participativo y capaz de dar respuesta a un proceso de empobrecimiento sin precedentes en el Uruguay, quebrando el círculo vicioso de reproducción de la pobreza (Brouwer, en Zaffaroni, 2014: 22).

Como se observa, a tono con lo analizado, aparece la pobreza como un asunto central y también lo hace la referencia a la necesidad de un cambio en el modelo de políticas sociales. El anterior es entendido como ineficiente y burocrático y se propone focalizar en la pobreza, adoptar la integralidad y la participación como parte del nuevo abordaje.

En concreto, el Plan supuso la creación de Centros de Atención a la Infancia y a la Familia en todo el país, encargados de tratar en forma integral la problemática de niños en edad preescolar. Señala Midaglia (2000) que apuntó a mejorar el bienestar y las condiciones de desarrollo e inserción social de las familias en situación de riesgo socioeconómico mediante acciones en las áreas de nutrición, atención de la salud, educación y promoción familiar. Agrega que el 80% de los primeros centros se instaló en zonas calificadas como carenciadas.

También a tono con lo señalado, el Plan supuso innovaciones en la forma de gestión. De acuerdo a Midaglia (2000) y Filgueira (1994) la creación de los Centros se dio a partir de la colaboración pública y social. Esta última debía de estar organizada en Asociaciones Civiles encargadas de autogestionar en forma eficiente, participativa y sostenible la nueva política. Ubica aquí la autora parte de la explicación de lo que denomina explosión fundacional, que ocurre entre 1986 y 1988, de organizaciones de la sociedad civil, en tanto la realización de convenios con el Estado, exige un marco institucional legal de las mismas.

Agrega la autora que se trata de un proceso favorecido por la realidad existente desde la segunda mitad de la década del 80, en que las organizaciones civiles de distinto origen, tomaron la infancia como tema de agenda social y que se traduce, en una coincidencia política que traspasa a las organizaciones de la sociedad civil y a las instituciones estatales en torno a la necesidad de proteger a un sector de alta vulnerabilidad (Midaglia, 2000).

La sintonía con las nuevas orientaciones, también se observa en que la propuesta busca trascender la sectorialidad de los programas sociales, generando la interconexión de servicios (Midaglia, 2000). Al respecto, entiende Zaffaroni (2014) que

La posibilidad de incorporar nuevas modalidades en este campo de acción despertó menores resistencias que en otras áreas donde se impulsaron reformas a las prestaciones públicas y fue factible obtener mayores consensos —tal vez por la población y la temática a la que están dirigidas las acciones y por la falta de modelos claramente instaurados en el período anterior (Zaffaroni, 2014: 21).

Asimismo, es observable la presencia de los organismos multilaterales en la promoción del Plan. Su activa participación, es destacada por Zaffaroni (2014) dentro de los elementos que

contribuyeron a concretar la nueva propuesta. Entiende que tuvieron un papel decisivo en su surgimiento y sostenibilidad. A UNICEF, deben sumarse el PNUD y el BID.

La ubicación institucional del Plan, fue cambiando. Desde el inicio y hasta 1990, estuvo a cargo de la Comisión Nacional del Menor, Mujer y Familia. En julio de ese último año, la responsabilidad estuvo a cargo de la Comisión Administradora del Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE), dependiente del Poder Ejecutivo. En 1996, por sanción del parlamento, pasa a insertarse en el INAME (Instituto Nacional del Menor) (Midaglia, 2000).

También es preciso hacer referencia a los programas de atención a **niños, niñas y adolescentes en situación de calle**. De acuerdo al INAU (s/f) y Gurises Unidos (2010), esta realidad comienza a hacerse visible a partir en la década de los 80, y es entendida como un fenómeno urbano de manifestación de la pobreza. Su atención se inicia en 1986 como un proyecto piloto, el que tiene, de acuerdo al organismo público, como novedad, el desarrollar el trabajo en el contexto de calle, con integración voluntaria del niño, niña o adolescente al programa. Luego, el programa se fortalece con una propuesta que también se centra en la familia y la comunidad, lo que se considera permite una respuesta más integral. Finalizada esa etapa, en 1988, se consolida como programa, en el llamado “Programa de Atención al Niño en la calle” dentro del INAME.

Señala Caetano (2015) que, en las elecciones de 1989, se proyectaron de forma nítida Luis Alberto Lacalle y Jorge Batlle, con una clara y muy parecida orientación liberal, que suponía la llegada al país de las reformas del Consenso de Washington y agrega que:

Los resultados comiciales impulsaron así una nueva agenda reformista de corte netamente liberal, dominada por temas como la reducción del déficit fiscal en tanto camino prioritario para abatir la inflación, una fuerte apertura de la economía, la desregulación del mercado laboral, la reforma del Estado a través del instrumento de las privatizaciones, el otorgamiento de mayores espacios para la iniciativa privada y para que el mercado de convirtiera en el gran asignador de los costos y beneficios, entre otros (Caetano, 2015: 80).

Con Luis Alberto Lacalle como Presidente, una novedad estuvo en la negociación colectiva, la que no fue inhabilitada, pero no fue realizada de acuerdo a las pautas tradicionales. La negociación por rama perdió densidad y los acuerdos se volvieron más difíciles. Agrega el autor que

Mientras los temas salariales perdían cada vez más pie en la agenda de la negociación, aparecían nuevos temas como la flexibilización y la tercerización, con la consiguiente profunda modificación del mercado laboral y todos sus fuertes impactos (Caetano, 2015: 83).

Agrega el autor que donde el gobierno encontró sus principales frenos fue en la Ley de Empresas Públicas y la reforma de la Seguridad Social. En el primer caso, la ley fue impugnada por sectores y partidos y organizaciones sociales. Sometida a referéndum popular, en diciembre de 1992, fue derogada por 71.5% contra 27.1%. En la Seguridad Social, entiende que el fracaso fue aún mayor, en tanto ni siquiera pudo aprobarse una ley, pese a la situación en que se encontraba el régimen tradicional (Caetano, 2015).

En 1990, es creado el MVOTMA (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente). De acuerdo a Midaglia (2009) esta problemática fue solo asumida parcialmente, en tanto parte de sus funciones se mantuvieron en algunas de las entidades tradicionales. Agrega que la situación de fragmentación de funciones y potestades aumenta en tanto que programas de regularización territorial, específicamente de asentamientos precarios, se localizaron en la órbita del Poder Ejecutivo, como se verá más adelante.

Como fuera indicado, será a partir de esta administración -y continuando en los siguientes períodos- que se procese con mayor intensidad la reforma social y que la pobreza y la política asistencial, tengan mayor presencia en el repertorio de acciones públicas.

Entiende Midaglia (2009) que las estrategias utilizadas para reformar el viejo sistema de protección, fueron heterogéneas, y supusieron una combinación entre tradición e innovación. En el primer lugar, coloca a servicios que reformularon sus prestaciones manteniendo su orientación universalista y simultáneamente intentaron modernizar su estructura organizativa. Luego observa a una serie de tercerizaciones de programas sociales, dirigidos a grupos poblacionales específicos, que en muchos casos presentaban ciertos déficits institucionales, especialmente en la regulación pública, producto de un débil fortalecimiento de las capacidades institucionales existentes. Finalmente, señala un conjunto de nuevos programas sociales, orientados a la pobreza extrema, localizados en la órbita del Poder Ejecutivo y, por tanto, fuera del organigrama público-estatal, y sus contralores políticos.

De esto resultarán, de acuerdo a Midaglia y Antía (2011) políticas sociales que fueron objeto de distinto tipo de transformaciones, que darán lugar a una matriz de protección social que califican como híbrida. Hacen parte de las reformas radicales -esto es, pro mercado- la reformulación del esquema de pensiones y jubilaciones y los mecanismos de regulación laboral. En el otro extremo, ubican como modificaciones relativamente leves a las variaciones en el sistema de educación pública en primaria y secundaria, en tanto los ajustes introducidos reforzaron la orientación universal y el papel del Estado, sumando programas focalizados para sectores de contextos socioeconómicos críticos. Finalmente, en lo que entienden es un plano intermedio, ubican las acciones en relación a grupos altamente vulnerables, donde se ajustaron, ampliaron e inauguraron nuevos programas sociales.

Como pudo ser observado a lo largo de este capítulo, Infancia, juventud y género no formaban parte del tradicional sistema de protección en términos de problemáticas específicas e identificables. La mayoría de las necesidades de estos grupos eran atendidas a través de las políticas sectoriales y algunas de ellas no figuraban como temas sociales de la agenda pública. Es en estas áreas donde se produjeron las innovaciones más importantes buscando incorporar demandas sociales que no estaban estrictamente articuladas al conflicto capital-trabajo, y además responder a la pobreza y la desigualdad existentes en el país. Para la autora, esto es expresión de un escenario político donde primaba una cultura estatalista del bienestar y donde no había una visión hegemónica liberal entre los partidos tradicionales. A esto suma el crecimiento sostenido de una izquierda política articulada con los movimientos sociales organizados (Midaglia, 2009). Las nuevas acciones estuvieron inspiradas en el emergente paradigma de políticas sociales analizado en el capítulo IV.

En infancia y fundamentalmente en las acciones orientadas a los sectores más vulnerables - y como surge del Plan CAIF-, la atención fue realizada fundamentalmente, a través de organizaciones de la sociedad civil. El Estado pasó a atender directamente sólo una cuarta parte de los niños en situación de riesgo social. A esto es preciso sumar programas sociales ubicados fuera del espacio público institucional especializado (Midaglia, 2009).

En cuanto a la juventud, indica la autora, que su atención, como categoría de población particular, era prácticamente inexistente y la orientación de los programas se asoció a la juventud en riesgo social. En 1990, una nueva institucionalidad pública - el Instituto Nacional de la Juventud (INJU)- es creada a partir del reconocimiento que este grupo poblacional tenía características particulares. También en este caso, la mayoría de los programas fueron ejecutados a través de asociaciones no gubernamentales y en coordinación con instituciones y programas públicos. Asimismo, fueron puestas en marcha iniciativas sociales ubicadas fuera de esta entidad, concretamente en Presidencia de la República (Midaglia, 2009).

Finalmente, indica la autora que la temática de género estuvo presente desde la reapertura democrática, pero sin traducirse inmediatamente en la sanción de políticas públicas para abordarla. En el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), fue creada en 1986 una entidad especializada en cuestiones de género. Esta fue refundada en 1991, dando lugar al Instituto Nacional de la Familia y la Mujer, que tuvo un desempeño muy reducido y de escaso impacto. En 1996 se comienza a regular sobre las situaciones de violencia doméstica, dando lugar a una política nacional de género que se instrumenta través del Ministerio del Interior. Además, se suman programas sociales focalizados, algunos de ellos provisorios, que en su mayoría suponen iniciativas sectoriales que toman como destinatarios a grupos de mujeres con características particulares o incorporan entre los criterios para seleccionar a los beneficiarios algunos ítems referidos al género (Midaglia, 2009).

Como ya fuera señalado, otras de las innovaciones fue la ubicación, en la órbita del Poder Ejecutivo de una serie significativa de proyectos de reforma social financiados en base al endeudamiento externo. Durante este gobierno -y nuevamente a tono con lo analizado en el capítulo IV- se ponen en marcha el **Programa de Inversión Social (PRIS)** y el **Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE)**, iniciando una modalidad de prestaciones sociales diferenciadas de la matriz de bienestar del país (Filgueira, 1994). El primero, coloca como parte de su justificación, la situación fiscal, entendida como crítica y la necesidad de encarar paliativos urgentes. Ante esto, se indica que las medidas se orientarán a la racionalización del gasto público, mayor control de la evasión tributaria y la reforma en el régimen tributario, pero se entiende que es posible que algunas de las consecuencias transitorias, recaigan sobre el poder adquisitivo del ciudadano (PRIS, s/f en CEPAL, 1990). A partir de esto:

Se plantea la necesidad de paliar el costo que recaerá sobre las capas de población de más bajos recursos. Para ello, se pretende establecer el Programa de Inversión Social con el objetivo de sostener, por esta vía, una redistribución de ingresos hacia la población en estado de pobreza y pobreza crítica, de modo tal que, pasada la coyuntura existente, se tienda a un aumento de la calidad de vida de los sectores de más carencias de la población. El país que

se dispone a librar la batalla de la prosperidad no puede correr el riesgo social y económico, pero fundamentalmente ético, de crear una amplia brecha entre quienes participan y se benefician del progreso y aquellos que no están en condiciones de hacer una cosa ni la otra (PRIS, s/f en CEPAL, 1990: 20).

En otro documento se señala que más allá de las acciones llevadas adelante por Ministerios y organismos, es conveniente crear mecanismos extraordinarios para atender la emergencia, de manera más eficaz, para lo cual, es creado el PRIS (Decreto 206/990, en CEPAL, 1990). Este se dirige a población en situación de emergencia social, lo que supone que no alcanza a satisfacer los niveles mínimos de necesidades básicas o se encuentra en situaciones de acelerado deterioro, debido a la disminución del ingreso familiar. Y se plantea la satisfacción de las necesidades básicas para esos sectores. La actuación es a través de grupos ‘en forma coherente’, entendiendo por esta, el uso de criterios sociales para la evaluación y aprobación de los proyectos seleccionados por el programa (PRIS, s/f en CEPAL, 1990).

El PRIS indica que no es netamente económico, y que incorpora las problemáticas de salud, educación, vivienda y alimentación y que se centra en la participación de la comunidad y de organizaciones no estatales como instrumento de su propia recuperación. Los programas son a término y debe establecerse con anterioridad la duración del apoyo. Luego “(...) las comunidades deberán estimularse por sí mismas, manteniendo el Estado una exclusiva supervisión” (PRIS, s/f en CEPAL, 1990: 28). También se indica que el eje es la integralidad del programa e intentando unir al ciudadano con el desarrollo.

Para la puesta en marcha, se crea el **Fondo de Inversión Social de Emergencia**, encargado de recibir los fondos del Presupuesto nacional y los de organismos internacionales, gobiernos extranjeros y otros donantes y administrarlos y asignarlos al financiamiento de programas y proyectos del área social (Decreto 206/990, en CEPAL, 1990). A través del Decreto 151/90, el Presidente de la República, crea en la órbita de Presidencia, una Comisión Asesora Honoraria a los efectos de asesorar en programas de inversión social (CEPAL, 1990).

A partir de la ubicación de esos programas en Presidencia y no en los Ministerios, Filgueira (1994: 81) entiende que el gobierno busca reducir el grado de estatalidad, atendiendo con recursos estatales solo las situaciones de los sectores más vulnerables y reduciendo los orientados a los sectores medios. Por su parte, para Midaglia (1997) a través del PRIS el país encaraba las orientaciones liberales, expresado en tres aspectos básicos. En primer lugar, en el intento de redireccionar el gasto público hacia los grupos en situación de riesgo o vulnerabilidad social y definiendo como uno de sus objetivos la reducción de la pobreza. Considera a este programa, como una iniciativa residual, en tanto

En este nuevo esquema le competía al Estado responsabilizarse, fundamentalmente, de los sectores sociales tradicional u ocasionalmente excluidos y/o marginalizados, es decir, los que presentaban serias dificultades de asegurar su reproducción social (Midaglia, 1997: 83).

Además, la intervención estatal se estructuró a través de políticas integrales en detrimento de las sectoriales y de inspiración universal. Junto a esto, el PRIS priorizó actores privados o comunitarios en el diseño e implementación de los nuevos servicios, valorados como más



eficientes y buscando revertir la centralización de las intervenciones públicas. A esto suma la autora la modalidad bajo la cual operó el programa. Se insertó institucionalmente en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) bajo un estatuto jurídico especial que le permitió funcionar con alto grado de libertad, seleccionando un grupo de expertos y especialistas, los cuales en su mayoría no pertenecían al staff del Estado (Midaglia, 1997).

Además, entiende Midaglia (1997) que el PRIS procuró constituirse en una unidad supra social y operar por encima de la sectorialidad de la esfera pública. En esas áreas, impulsó modificaciones, por la vía de los hechos y de manera sigilosa. Para la autora, resultaba a contra sentido disponer de una estructura institucional dedicada exclusivamente a tratar problemas relativos a la integración social, pero funcionar al margen de ella. Acoplado débilmente a la estructura estatal, operó utilizando ‘atajos’ institucionales en su funcionamiento y apuntó a una participación casi monopólica en la captación de préstamos internacionales (contando con el apoyo y financiamiento del BID) y en el almacenamiento de información sobre la operativa de los servicios públicos sociales.

El Programa no prosperó más allá del período de gobierno en que se aprobó. En el siguiente, fue transformado en el FAS (Fortalecimiento del Área Social), indicando la autora que su papel fue menor que el planteado en la programación inicial. Fue redefinido como una propuesta destinada a mejorar la operativa de las organizaciones estatales relacionadas con el bienestar y fue incorporado a las unidades sectoriales específicas (Midaglia, 1997 ; 2009).

Estas estructuras institucionales, que Midaglia (1997; 2009) denomina de tipo *by pass*, tendieron a reiterarse, básicamente orientadas a la vulnerabilidad social. Entiende que complejizan la matriz institucional encargada de administrar la protección social e incentivan su dualización. También afectan los procesos de *accountability*, suelen transformarse en ‘experimentos únicos’ que se agotan en sí mismos y no favorecen y hasta erosionan las capacidades estatales en materia de bienestar, en tanto la ausencia de vínculos orgánicos con el aparato estatal impiden que la experiencia acumulada en estos espacios se transfiera a las instituciones públicas especializadas. Finalmente destaca el retiro del contenido de estos programas de la agenda pública, sustrayendo de la discusión política las opciones sobre políticas públicas, en tanto estos programas aparecen como una respuesta técnica, objetiva y neutral para abordar las situaciones de vulnerabilidad social.

Será también en los años 90, que, a la experiencia pública con **niños, niñas y adolescentes en situación de calle**, se sumen convenios con organizaciones de la sociedad civil (INAU, s/f: 9, Gurises Unidos, 1998). Además, a partir de 1992 (y hasta 1996), se desarrolla en Canelones la primera experiencia de co ejecución, entre el INAME y la organización no gubernamental, Gurises Unidos y con el apoyo de UNICEF. Esto implicaba la coordinación conjunta y no solo el traspaso de fondos a la organización.

En 1995, asume por segunda vez la presidencia del país, Julio María Sanguinetti. En este período destaca la reforma del sistema previsional, pasando de un esquema público, bajo la lógica del reparto y la solidaridad intergeneracional y administrado por el Estado de manera monopólica, a otro de carácter mixto, en base a dos partes diferenciadas pero ensambladas.

Una mantuvo el esquema anterior de solidaridad entre generaciones y al Banco de Previsión Social como la agencia estatal a cargo y la otra incorporó la dinámica de mercado, bajo la lógica de capitalización individual y a cargo de agentes privados, las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (Midaglia y Antía, 2011; Colafranceschi y Vigorito, 2013).

También fue parte del período, la reforma educativa iniciada en 1995. Para Caetano (2015) suponían iniciativas distintas al formato liberal de las reformas educativas impulsadas por organismos internacionales y aplicadas en varios países de la región. Compartiendo esta perspectiva, indica Midaglia (2009) que tuvo -al menos en su formulación básica- la intención de modernizar el universalismo de esta política a través de diversas iniciativas (desde cambios generales de la currícula y propuestas de mejoramiento educativo hasta programas focales para contextos socioeconómicos críticos), pero sin debilitar esa orientación básica. A esto se suman modificaciones institucionales que tuvieron como centro de acción la estructura organizativa que disponía el sistema educativo previo a la reforma.

Dentro del intento de mejorar el acceso de los sectores vulnerables, la autora destaca los nuevos programas de educación inicial, promoviendo la incorporación y socialización temprana de niños y niñas y priorizando la intervención pública en zonas que presentan valores socioeconómicos negativos. Agrega que el Estado, más allá del lugar del mercado, asume su responsabilidad sobre la pobreza (Midaglia, 2000).

Dentro del proceso de ampliación de la política asistencial, es preciso destacar al régimen de **Asignaciones Familiares**. Indican Colafranceschi y Vigorito (2013) que, de estar concebido para los trabajadores amparados por la seguridad social, pasa a una prestación enfocada hacia los hogares compuestos por salariables de menores recursos y a adultos no amparados por el sistema de seguridad social con niños a su cargo. Este cambio se produce a partir de tres modificaciones, desarrolladas las dos primeras en este período de gobierno.

En 1995, la Ley n° 16697, modifica de manera significativa el régimen de prestaciones. Comenzaron a estar sujetas a verificación de medios y se fijaron umbrales de ingresos para las personas a cargo de niños y se estableció un monto escalonado en la prestación<sup>35</sup> (Arim et al, 2009). La siguiente modificación destacada por Colafranceschi y Vigorito (2013) es de 1999 y expresada en la Ley n° 17139, extendiendo las asignaciones familiares a todos los hogares de menores recursos. Concretamente, los beneficiarios serían los hijos o menores a cargo del contribuyente hasta los 18 años, priorizando los hogares en que los trabajadores contribuyentes hubieran agotado su cobertura de seguros de desempleo o en los que la mujer

---

<sup>35</sup> Las prestaciones “se fijaron en 16% del salario mínimo nacional, en los casos en que el contribuyente percibiese ingresos menores o iguales a seis salarios mínimos nacionales; 8% del salario mínimo nacional para aquellos que percibiesen entre seis y diez salarios mínimos; y se retiraba la prestación a los trabajadores que percibían un ingreso mayor a diez salarios mínimos. Dichos topes corresponden a contribuyentes con hasta dos beneficiarios a cargo, incrementándose en un salario mínimo nacional a partir del tercer beneficiario potencial. Los ingresos antes dichos se computarían sumando los del contribuyente y su cónyuge o pareja corresidente” (Colafranceschi y Vigorito, 2013: 80)

fuera el único sustento del hogar. Más allá de los controles a cargo de BPS, debía el INAME inspeccionar los requisitos establecidos, especialmente la asistencia escolar obligatoria.

El establecimiento de un tope superior para la recepción de las Asignaciones Familiares, generó, entre 1990 y 1998, una caída en la cobertura de las AFAM contributivas (Colafranceschi y Vigorito, 2013).

Continuando con los programas paradigmáticos en la política asistencial, también hay que destacar el **Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI)**. En 1999, es firmado el Contrato de Préstamo 1186 OC – UR, entre la República Oriental del Uruguay y el BID para su puesta en marcha. Surge, de acuerdo a Magri (2015) frente a la información censal que registraba la existencia de 412 Asentamientos Irregulares (la mayor parte de ellos en Montevideo), lo que suponía unas 153.000 personas.

En la definición de su objeto se observa la centralidad de la pobreza y aspectos que hacen a la gestión, continuando con la co participación de las organizaciones de la sociedad civil:

Mejorar la calidad de vida de los residentes de los asentamientos irregulares en Uruguay, promoviendo la integración física y social a su entorno urbano. Para lograr el objeto del programa se procurará: (a) mejorar la focalización y la coordinación de políticas gubernamentales dirigidas a la reducción de la pobreza urbana; (b) promover cambios en las normas urbanísticas y mecanismos institucionales del sector de vivienda, de modo de favorecer la oferta de tierras urbanizables y de viviendas de bajo costo; y (c) articular acciones del sector público y de organizaciones de la sociedad civil, estimulando la organización comunitaria e integración social de las comunidades beneficiadas por el Programa (Presidencia/ BID: 1999: 20).

El Programa se estructura en base a dos componentes: mejoramiento de barrios y estrategias de prevención. Este último se orienta a la promoción de cambios que influyen en la generación de los asentamientos irregulares o contribuyen para su solución. Por su parte, el primer componente supone actividades de mejora urbana y servicios sociales y para regularizar las propiedades y reasentar familias en caso de ser necesario por motivos urbanos y/o ambientales. Esto implica desarrollar obras de infraestructura (agua potable, alcantarillado, vialidad, alumbrado público, parques, entre otras) y servicios sociales (centros de salud, guarderías, establecimientos escolares, instalaciones deportivas) (Presidencia/ BID: 1999). Otro documento da más detalles sobre el desarrollo barrial:

Como parte integral del proyecto de inversiones en infraestructura de mejoramiento de barrios, el Programa apoyará el desarrollo de intervenciones en cada asentamiento, que estimulen el proceso de integración social de los beneficiarios y garanticen la sustentabilidad de las inversiones que allí se realicen. Estas actividades involucran la formación o fortalecimiento de las organizaciones barriales y acciones que atiendan los problemas sociales específicos de cada asentamiento. En todas las etapas del proyecto se deberá garantizar una efectiva participación de los beneficiarios y vecinos del entorno (OPP/PIAI, 2001: 23).

El componente de desarrollo barrial deberá partir de las necesidades y/o demandas identificadas en un diagnóstico previo a la intervención en el asentamiento y será parte de

las tareas del Equipo Técnico Multidisciplinario, que deberá incluir técnicos sociales. Este trabajo se mantiene hasta 6 meses después de finalizadas las obras de infraestructura (OPP/PIAI, 2001).

Este programa fue ubicado institucionalmente en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto<sup>36</sup>, que creó la Unidad de Coordinación de Programa, oficiando de ventanilla de financiamiento y de apoyo técnico para la ejecución de los proyectos. Los definidos como co ejecutores del Programa fueron el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO) y los Gobiernos Departamentales, que presentaran proyectos elegibles (OPP/PIAI, 2001).

Finalmente, en el año 2000 asume la Presidencia, Jorge Batlle, orientado en el inicio, de acuerdo a Caetano (2015; 2019) a ‘desacralizar el poder’, pudo impulsar su popularidad ante la opinión pública. Pero luego el período estuvo marcado por la crisis del año 2002, que resultó de una magnitud inusitada. La recesión se prolongó desde enero de 1999 hasta mediados del 2003, cayó el PIB y fue afectado el trabajo, tanto en los niveles de desempleo, como en la calidad de las ocupaciones y con una fuerte caída del salario real. En cuatro años emigraron más de 100.000 uruguayos; la pobreza llegó a finales de 2004 al 39.9% y la indigencia al 4.7%; la deserción educativa alcanzó guarismos elevados, aumentando los jóvenes que no estudiaban ni trabajaban. Agrega el autor que también fueron puestas al descubierto las falencias del Estado en la atención a la emergencia social.

En este contexto y también orientado a la pobreza-, producto de un acuerdo con el BID (Contrato de Préstamo 1434 OC – UR) y el gobierno uruguayo, se aprueba el **Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo (INFAMILIA)** y comienza a ejecutarse a través de diversos proyectos a principios de 2004 (CIESU, 2010).

Un documento a cargo de CIESU (2010) hace referencia a una evaluación intermedia realizada en 2007, y se indica que el Programa procuraba tres objetivos interconectados. En primer lugar y de manera vinculada con la estructura de protección social del país, atacar las bases y expresiones de la exclusión infantil y adolescente. Además, favorecer e impulsar procesos de coordinación territorial y funcional de diferentes servicios y finalmente, tensionar la estructura de protección social, generando acciones que favorecieran la inclusión social de la población objetivo, minimizando sus efectos excluyentes.

Agrega el documento que esos objetivos suponen abordar dos dinámicas concomitantes. Por una parte, los procesos de reproducción inter generacional de la pobreza y la exclusión, que se inician en la emancipación precaria y en la formación de hogares con bajos niveles de capital físico, humano y social y alta carga reproductiva. Entienden que también deben ser atacados los procesos que amplían los déficits de origen y de reproducción intra generacional ampliada de la desigualdad y la exclusión en niños y adolescentes (CIESU, 2010).

---

<sup>36</sup> En 2005, el Programa pasó a la órbita del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA).

En la documentación oficial se destaca también el foco en la pobreza y la vulnerabilidad y se observan las innovaciones en materia de gestión, a partir de articular su ejecución con organizaciones de la sociedad civil. Se señala que el objetivo del programa se orienta a:

Mejorar las condiciones de vida e inserción social de niños y adolescentes en situación de riesgo social y su grupo familiar. Para cumplir con el mismo, INFAMILIA se propone aumentar la cobertura y calidad de los servicios existentes en las zonas de mayor riesgo social y mejorar el acceso de las familias más vulnerables a los mismos. Dada la naturaleza intersectorial y multidisciplinaria de la temática, el Programa incorpora mecanismos dirigidos a reforzar la articulación entre los organismos públicos y los de la sociedad civil, para prevenir y atender la problemática de la infancia y adolescencia en riesgo social (Presidencia, s/f: 1).

Se agrega que, para la ejecución, fueron seleccionadas 100 zonas en los distintos departamentos del país, en función de la concentración de niños y adolescentes en situación de pobreza o vulnerabilidad social (Presidencia, s/f: 1).

El Programa se organiza en base a dos componentes fundamentales. El primero, denominado Modelos Integrales de prevención y atención, procura aumentar la cobertura y calidad y eficiencia de los servicios existentes. En este marco, se proponen acciones para distintos grupos de edad de niños y niñas y adolescentes y sus familias. A esto se suman acciones para la prevención y atención del embarazo precoz y la salud sexual y reproductiva; con niños y adolescentes en situación de calle y finalmente otras dedicadas a la atención familiar para víctimas de maltrato infantil y abuso sexual (Presidencia, s/f).

El otro componente -Desarrollo y participación comunitaria y familiar- define como propósito la promoción de la participación comunitaria, a partir de conformar y fortalecer redes locales, de manera de abordar integralmente la atención de niños, adolescentes y sus familias, a nivel zonal y facilitando el acceso a bienes y servicios. A través de acuerdos con Organizaciones de la Sociedad Civil, se ponen en marcha de Servicios de Orientación, Consulta y Asistencia Familiar (SOCAF), para promover el diseño participativo de un plan zonal y coordinar la red institucional de cada territorio (Presidencia, s/f).

Institucionalmente, INFAMILIA se ubicó en Secretaría de la Presidencia<sup>37</sup>, creándose a través del Decreto 34/003, la Unidad Técnica Nacional, encargada de supervisar y coordinar técnica y administrativamente su instrumentación. Esta, junto con el Instituto Nacional de la Niñez y la Adolescencia del Uruguay (INAU), la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP/CEP), el Ministerio de Salud Pública (MSP), el Ministerio de Deporte y Juventud (MDJ/INJU), fueron los responsables de la ejecución del programa. A esto deben sumarse las organizaciones de la sociedad civil (Decreto 34/003; Presidencia, s/f).

Finalmente, otro asunto del período refiere a otra **modificación en las AFAM**, continuando con el proceso de desligarla del requisito contributivo, ahora con la Ley n° 17758, aprobada

---

<sup>37</sup> A partir de 2005, pasa a ubicarse en el MIDES. Agrega CIESU (2010: 24) que, a partir de ese año, se produce una fuerte reestructuración del programa y comienza un nuevo período de ejecución.

en 2004. Extiende la prestación de la Asignación Familiar a todos los hogares con ingresos de cualquier naturaleza inferiores a tres salarios mínimos nacionales, no comprendidos en los alcances de las leyes anteriores. La prestación se fijó en un 16% del salario mínimo nacional, siendo el doble para los beneficiarios incapacitados. También se establece que cuando el beneficiario padezca de una incapacidad física o psíquica que le impida trabajar, se le pagará por períodos de tres años con revisión médica al finalizar cada período, con el objeto de determinar si mantiene o no el grado de incapacidad y, por tanto, la continuación del doble del pago. Finalmente, se estipuló que esta nueva prestación es incompatible con las previstas por las leyes anteriores (Arim et al, 2009; Colafranceschi y Vigorito, 2013).

La ley también establece que para obtener la prestación los solicitantes deban presentar una declaración jurada de ingresos, la inscripción y concurrencia asidua a institutos docentes y la periodicidad de controles de asistencia médica. El BPS queda facultado a realizar inspecciones y se indica el establecimiento de una comunicación fluida con la ANEP y las instituciones privadas para corroborar informaciones. A su vez, el Instituto Nacional del Menor comunicará al BPS las circunstancias que supongan el cese de la prestación por incumplimiento (Colafranceschi y Vigorito, 2013).

Indican Arim et al (2009) que esta reforma, junto con la de 1999, supusieron una importante extensión en la cobertura del sistema entre los menores de 18 años, particularmente entre aquellos de menores ingresos. Como contracara, el monto de recursos destinado a esta prestación continuó siendo escaso en relación con las restantes prestaciones del sistema de seguridad social, debido al bajo valor unitario de la transferencia.

En los 20 años posteriores a la restauración democrática y de acuerdo a De Armas (2005: 272,277) no se producen grandes variaciones en la distribución del ingreso. La tendencia al alza de la pobreza, se inicia en el 2000 y en particular a partir de 2002, con la crisis económica. Más allá de esta, destaca que la reducción de la pobreza se había desacelerado cinco o seis años antes de la recesión, cuando la economía estaba en crecimiento. Se trata de un período en que se avanza en su infantilización, lo que supone que se profundiza su desigual incidencia entre los niños y adultos. Para el autor, esto no se explica desde la mayor cantidad de hijos que en promedio tienen los hogares pobres, siendo claves las políticas públicas de apoyo a las familias, para evitar que los hogares de menos recursos caigan por debajo de la línea de pobreza. Es la acción del Estado la que termina explicando tanto o más que las variables sociodemográficas, la infantilización de la pobreza. De esta manera, a comienzos del siglo XXI, la sociedad uruguaya es, mucho más desigualitaria que en las tres o cuatro décadas previas. De la mano del estancamiento económico iniciado a mediados de los años 50 del siglo pasado, la sociedad comienza un proceso lento, pero de largo aliento, de aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso, acortado la distancia que lo separaba del resto de la región.

Además, y como puede observarse, en estos años Uruguay se ponía a tono con el resto del continente y la pobreza y la política asistencial, pasarán a tener una importancia que no habían tenido previamente. Con esta realidad como parte del escenario, ganará las elecciones el Frente Amplio en 2004, asumiendo el gobierno nacional en marzo de 2005.

## **CAPITULO VII – LA POLITICA ASISTENCIAL EN EL PRIMER PERIODO DE GOBIERNO DEL FRENTE AMPLIO**

Como fuera indicado, será bajo los gobiernos del Frente Amplio (FA) que la política asistencial se amplía, se diversifica y se institucionaliza, teniendo expresiones programáticas e institucionales. El foco se coloca entre 2005 y 2014 debido a que es en esos dos períodos que se sientan las bases institucionales y programáticas de la política asistencial. Pero, además, **fue anunciada como una acción transitoria y para responder a la emergencia, pero se estabiliza más allá de esa coyuntura y dentro de un proceso que supuso el reposicionamiento del Estado en la provisión de bienestar**. Para analizar la forma en que es fundamentada la asistencia en contextos de emergencia, pero y fundamentalmente, fuera de la misma, es preciso transitar más allá del primer período de gobierno.

Los documentos analizados, pero principalmente las entrevistas, permiten visualizar que, para comprender el objeto de estudio, es preciso valorar algunos antecedentes relevantes. Entonces se considera que el camino que lleva a desarrollar, consolidar e institucionalizar la política asistencial, supone cuatro etapas: la primera de ellas, antes de asumir el gobierno nacional, la segunda y la tercera durante el primer gobierno del Frente Amplio y la cuarta, se corresponde en el segundo período en el gobierno nacional, iniciado en 2010.

Este capítulo y el siguiente se centran en analizar los fundamentos políticos que llevaron al Frente Amplio, en tanto fuerza política históricamente vinculada a las organizaciones del mundo del trabajo, a desarrollar e institucionalizar la política asistencial y las formas concretas que esta política adoptó. Esto se realiza considerando lo que dice el Frente Amplio como fuerza política y también como gobierno. Y el análisis es realizado en dos niveles. Uno referido a la política asistencial en sí misma, y el otro vinculado al mercado de trabajo y las restantes prestaciones públicas y esto debido a tres motivos. Tal como fuera analizado, **la política asistencial no es un ‘lugar de llegada’** y a diferencia de otras prestaciones públicas, tiene prácticamente siempre la intención de vincular o re vincular con las esferas potencialmente proveedoras de bienestar. Pero, además, porque se entiende que **la justificación sobre la política asistencial encuentra su fundamento en lo que se dice sobre ella, pero también en torno a esas otras esferas**. Finalmente, la gran mayoría de los programas asistenciales están ubicados dentro del ‘núcleo duro’ de la matriz de bienestar y otros lo hacen en el área del trabajo. Esto supone que, a pesar de la orientación universal de esa matriz y las mejoras operadas en el mundo del trabajo, ‘se vuelve’ también preciso poner en marcha programas focalizados, siendo de interés conocer como esto es fundamentado.

## **VII.I. EL FRENTE AMPLIO ANTES DE ASUMIR EL GOBIERNO NACIONAL**

### **VII.I.1. Antecedentes y contexto de la política asistencial en el Uruguay**

En marzo de 2005, se produce uno de los cambios más importantes en la historia política del país, en tanto, por primera vez, una fuerza política por fuera de los partidos tradicionales (Partido Colorado y Partido Nacional) asumía la administración política del Uruguay (Lorenzoni y Pérez, 2013). Un partido de izquierda -el Frente Amplio- llega al gobierno nacional tras ganar las elecciones de 2004 por mayoría absoluta y asumiendo como Presidente de la República, el Dr. Tabaré Vázquez y así, el Uruguay se integraba a la oleada de gobiernos progresistas en Latinoamérica. En 2009, aunque por una diferencia más ajustada, se reitera la victoria del FA, con José Mujica como Presidente del país.

Desde el inicio del gobierno, el FA otorgó jerarquía al panorama social, lo que, de acuerdo a Midaglia y Antía (2011) se expresó de manera inmediata en dos áreas: en la atención a las demandas de los sindicatos, actores colectivos históricamente aliados a esta fuerza política y en la realidad de los sectores sociales empobrecidos. De esta forma, una de las áreas acordadas y priorizadas por el gobierno fue el desarrollo de políticas de atención a la pobreza.

Aunque es posible señalar aspectos favorables como la mayoría parlamentaria y el inicio de la recuperación económica (Midaglia y Antía, 2011), el comienzo de la gestión de gobierno estuvo pautada por elementos fundamentalmente negativos. El país presentaba un panorama crítico producto en buena medida de la crisis económica de 2002. El PIB por habitante se redujo entre 1999 y 2002 un 30%, luego de varios años de estabilidad se disparó un proceso inflacionario y se produjo una fuerte devaluación de la moneda local. Esto impactó fuertemente en el mercado de trabajo. En el año 2000, la tasa de desempleo en el país urbano era de 13.6% y en el 2002 alcanza su punto máximo con una tasa de 17.0% permaneciendo casi incambiada un año después (MIDES/OPP, 2015). También se observa un aumento de la informalidad. Los trabajadores en esta condición, sobre el total de ocupados, eran el 36.7% en 1998 y en 2003 llegan a su punto máximo con un 39.1% (Amarante y Espino, 2007). Todo esto supuso una erosión muy significativa del bienestar de los hogares durante la crisis.

Una de las consecuencias fue la población en situación de pobreza que superaba los guarismos históricos. De acuerdo al INE (2015) en localidades de 5000 habitantes y más, las personas pobres eran el 35.2% en el 2002, sube esta cifra al 39.4% un año después y llega en 2004, al máximo con un 39.9%. Considerando las mismas fechas, la indigencia, se ubicaba en 2.3%, pasando al 3.1% y alcanzando al 4.7% de la población en 2004. Agregan Pellegrino y Vigorito (2005) el aumento de la desigualdad, pasando el índice de Gini de 0,436 en 1999 a 0,445 en 2001, un año después el valor es de 0,450 y finalmente 0,453 en 2004 y el crecimiento significativo de la emigración, especialmente acelerado en 2002.

El desarrollo de la política asistencial, encuentra fundamento en la dramática realidad social, pero no solamente. A partir de las entrevistas realizadas, surge otro aspecto y es que desde 1990 el Frente Amplio estuvo a cargo de la administración de la Intendencia de Montevideo.



Ese año asume como Intendente el Dr. Tabaré Vázquez y se mantiene esta fuerza política en el gobierno departamental hasta la actualidad.

En la forma programática e institucional que toma la política asistencial, será relevante la experiencia de descentralización y participación llevada adelante por la Intendencia y también las políticas sociales implementadas y fundamentalmente las desarrolladas a partir de 2002. Además, muchos de quienes ocuparon cargos de jerarquía en la Intendencia, los asumirán luego en el MIDES y/o integrarán el Consejo Nacional de Políticas Sociales, llevando a la expresión de ‘la barra de la Intendencia’<sup>38</sup> que, de acuerdo a una persona entrevistada, se reconocen así mismos como constructores del MIDES (E 1). Otra indica que “La gente que venía de la Intendencia fue el principal grupo, que ya venían trabajando juntos” (E 2).

Gorriti y Mazzotti (2013) plantean que, en 1990, en Montevideo, se inicia un proceso de descentralización de la gestión municipal con participación ciudadana, en el marco de una reforma democrática. Para esto, la capital fue dividida en 18 zonas, creando en cada una de ellas un Centro Comunal Zonal (CCZ), una Junta Local y un Consejo Vecinal. El primero es una oficina que recibe las demandas de la población y desarrolla actividades de competencia municipal. La Junta Local es la autoridad local y está integrada por 5 ediles locales propuestos por los partidos políticos y designados por el Intendente. Finalmente, el Consejo Vecinal es un órgano social integrado por entre 25 y 40 concejales electos por voto secreto y universal en cada zona. Tienen a su cargo, la propuesta, asesoramiento y control de la gestión municipal, destacándose su participación en la elaboración del Presupuesto Quinquenal y los Compromisos de Gestión<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Ana Olivera, Subsecretaría del MIDES, fue entre el 2000 y 2003 Directora de la División Región Oeste y desde 2003 a 2005 fue Directora del Departamento de Descentralización de la IM; Christian Mirza, Director de la División Políticas Sociales del MIDES y Coordinador del Consejo Nacional de Políticas Sociales, ocupó el cargo de Director de Promoción Económica del Departamento de Desarrollo Económico entre 1999 y 2004 ; Mariela Mazzotti, Directora de la División de Desarrollo Ciudadano del MIDES, fue entre 1995 y 2005 Presidenta de la Comisión de la Mujer en la IM; Julio Bango, Director del Programa INFAMILIA del MIDES, fue entre el 2000 y 2004 Director de Infancia; Miguel Fernández Galeano fue Subsecretario del Ministerio de Salud Pública e integrante del Consejo Nacional de Políticas Sociales y entre 1995 y 2005 fue Director de Salud y Programas Sociales y suplente de Intendente en la Intendencia de Montevideo. En el caso de Selva Braselli, Directora General de Secretaría del MIDES, ocupó diversos cargos en la Intendencia de Montevideo entre 1990 y 1995 y Bertha Sanseverino, que ocupó la Dirección de la División de Asistencia Crítica e Integración Social del MIDES, fue Edila Departamental de Montevideo entre 1995 y 2004, siendo su principal labor la de Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos y Políticas Sociales.

<sup>39</sup> Este proceso continúa y en 2009 y la Ley 18.567 de Descentralización y participación ciudadana, crea el tercer nivel de gobierno, los gobiernos municipales, en todo el territorio del país. Se trata de gobierno locales colegiados y pluripartidarios, en tanto se trata de órganos integrados por cinco miembros de acuerdo a la representación proporcional. El Alcalde o Alcaldesa tiene la responsabilidad de gobierno, mientras que los concejales municipales tienen una función de co participación en el diseño del Plan de Desarrollo Municipal y en el contralor en la gestión. Los Municipios funcionan en una sede propia y cuentan con un Director/a o Coordinador, equipo técnico y administrativo y cuadrillas operativas. Los CCZ son servicios dependientes del Municipio. Las Direcciones de los CCZ y la del Municipio conformar el Equipo de Gestión Municipal que liderado por el Alcalde/sa aplican en el territorio las definiciones de cada Gobierno Municipal (Gorriti y Mazzotti, 2013).

Agregan que a nivel local fueron implantadas diversas políticas consideradas palancas de participación, destacándose el Presupuesto Participativo y las Políticas Sociales. Valoran de estas su compromiso con los sectores más carenciados; su condición incluyente e integradora y ser concebidas como superadoras de la condición asistencialista para construir un modelo de promoción y cogestionado con la comunidad (Gorriti y Mazzotti, 2013).

En un documento que procura ser un balance de gestión del primer gobierno y que se titula 'Programas Sociales. Un compromiso Político Esencial' se indica que el programa del FA implicaba un fuerte compromiso con el bienestar de los montevideanos, expresado en múltiples campos de actuación, siendo las políticas sociales uno de los destacados. Esto supuso que a las áreas de trabajo ya existentes (por ejemplo, el sistema de salud municipal) se sumaran Comisiones Especiales (Jóvenes, Tercera Edad, Discapacitados, Mujer, Deportes, Montevideo Rural) con el cometido de formular políticas específicas. En 1992, se crea el Departamento de Actividades Descentralizadas y a su interior la División Programas Sociales y la Comisión de Infancia. Esta ubicación responde a la idea que los programas sociales solamente tienen pleno sentido si surgen y se desarrollan en contacto estrecho con la demanda y la participación de la comunidad. Hicieron parte también de esa División los programas Obra Comunitaria, Banco de Materiales, Consultorios Jurídicos Barriales, Educación Sexual no formal y Servicio de Empleo (Intendencia de Montevideo, s/f a).

Un documento elaborado en el Año Internacional por la Erradicación de la Pobreza (1996) señala que políticas sociales -operadas por el Municipio de forma exclusiva o con otros actores- contribuyen a atenuar los efectos de la pobreza, la falta de oportunidades y la desigualdad de las condiciones de vida. Su descentralización, supone enfrentar la problemática social desde las particularidades de los diferentes sectores que se asientan en el territorio (Intendencia de Montevideo, s/f b).

Esta orientación se potencia a partir de la crisis de 2002. Oroño (2009) analiza el Gasto Social Departamental, agrupado en tres categorías. El estructural es el que se concreta en bienes de activo fijo público y refiere a las atribuciones estatales primarias. El gasto social genérico es el que pone foco en servicios o prestaciones personales no focalizadas e incluye allí a la salud, cultura y subsidio del boleto. Finalmente, el gasto social específico, está orientado a la atención de las nuevas vulnerabilidades. Incluye las imputaciones ubicadas bajo la categoría de promoción social, el gasto en comisiones temáticas, las transferencias a organizaciones sin fines de lucro y las que se realizan bajo el concepto de becas.

Entre 1998 y 2004, las tres categorías de Gasto Social tienen una curva ascendente similar y significativamente pronunciada. Al compararlo con la gestión previa del Partido Colorado, resulta que el Gasto Social anual promedio en la gestión del Frente Amplio es 70% mayor, destacando el incremento ocurrido entre 2001 y 2004. El gasto social específico tiene en 2001 un punto de inflexión, con un aumento del ritmo de crecimiento en plena crisis. Entiende que, dentro de las restricciones presupuestales, las preferencias de gasto, supusieron una diferencia al incrementarlo con el objetivo de atender la problemática derivada de la crisis. Finaliza indicando que la conducción política pudo generar un espacio de maniobra relativamente importante en el contexto crítico (Oroño, 2009).

De acuerdo a las personas entrevistadas:

En la Intendencia inventamos los Jornales Solidarios que dieron lugar a Trabajo por Montevideo y después a Trabajo por Uruguay y Uruguay Trabaja<sup>40</sup>. Ahí trabajamos mucho cuando la crisis del 2002. Mariano [Arana] nos mandó a un Consejo de Ministros de emergencia, porque pidió que fuera la Intendencia, el Presidente Batlle. Ahí nos quedó claro que el gobierno nacional estaba en el horno y me acuerdo que del Edificio Libertad a la Intendencia dijimos: ¿si apoyamos los merenderos y armamos una red?. Ahí hay una solidaridad tremenda y un capital social impresionante. (...) Llegamos y le dijimos a Mariano: habría que apoyar esto, se viene la debacle. (...) Había una intuición de que había que construir un sostén. Ahí a Pedro [Apezteguía] se le ocurre el Jornal Solidario, generar plata, al inicio lo que salía un millón de jornales y aplicarlo a trabajo protegido. Fue un momento muy revulsivo. Después hicimos Montevideo en obra Social. En el gobierno de Tabaré se había hecho Montevideo en obra (E 3).

Construimos dispositivos en la crisis social, que después quedaron en el MIDES. Empezamos a hacer pequeños pilotos de política social municipal que construyeron las grandes herramientas de la política social bajo el MIDES. Pero hechos desde una Intendencia, de gente que combinaba ese criterio político con técnico. (...) Yo creo que fue un momento muy bueno, porque se construyó pienso y ese pienso se traslada al programa, a los equipos de trabajo del programa y se traslada al grupo de trabajo, en el programa, del Plan de Emergencia (E 18).

Se da la explosión de la crisis, además de todo lo que estaba pasando en la región, hay una definición de gobierno de analizar cuales son las posibles medidas que el gobierno departamental puede tomar, inclusive en reunión con la bancada de ediles. (...) Aparece Pedro Apezteguía con su idea ‘destinemos un millón de dólares para la emergencia’<sup>41</sup>. Las medidas de la Intendencia abarcaron trabajo transitorio, fortalecimiento de la asistencia en las policlínicas que incluyó incremento para la compra de medicamentos, porque en esa época la gente tenía DISSE pero no podía acceder al medicamento (...) y fortalecimiento alimentario. Esos fueron los ejes de trabajo del Plan de Emergencia. Vaya si tuvo consecuencias en la ciudad, porque hubo mucho tiempo en que no hubo poda prácticamente. (...) Y simultáneamente salir a buscar plata en el exterior, que salió Marta Ponce a conseguir la plata, se generan los primeros centros de desarrollo local, el de Casavalle y el de Parque Rivera. Hubo un pienso que iba más allá de atender a la emergencia. Habíamos iniciado además las primeras experiencias de barrido otoñal. Fue imponente esa experiencia porque demostró las reservas que teníamos, demostró la potencia de tener gobiernos locales. (...) Hacíamos los sorteos, no me olvido más, salía el nombre sorteado y parecía que la persona se había ganado el 5 de oro, saltaban y se abrazaban y gritaban, una cosa imponente. (...) Además se fue acuñando el criterio, de obras que tuvieran valor social, que fueran a tener el reconocimiento de los vecinos (E 5).

---

<sup>40</sup> Los últimos dos programas, fueron desarrollados por el MIDES.

<sup>41</sup> El equipo operativo que llevó adelante estos programas estuvo integrado por Pedro Apezteguía, Ana Olivera, Mariella Mazzotti y Julio Bango (E 5). Los últimos tres, con cargos de relevancia en el MIDES, en la primera administración del Frente Amplio.

En este marco, indica Glejberman (2005) que, con la crisis, la Intendencia de Montevideo, redirecciona los recursos en políticas sociales, orientándose a combatir la pobreza y destaca el Programa Jornales Solidarios, el Plan Invierno y el apoyo a la alimentación.

En 2003, se pone en marcha el **Programa Jornales Solidarios**, dirigido a ciudadanos de 18 a 65 años, jefes y jefas de hogar, desocupados y con familiares a cargo y con ingresos del hogar menores a dos salarios mínimos nacionales. De acuerdo a la Intendencia, se enmarca en el propósito de aunar esfuerzos para desarrollar un programa de atención a la emergencia social, derivada de la cantidad de personas desocupadas. Llevado adelante por ONG's, el programa se orientó a personas interesadas en realizar una experiencia laboral y social para efectuar tareas de interés municipal y social. Contarían con una mínima fuente de ingresos, durante tres meses (Intendencia de Montevideo, 2003. Resoluciones 2278/03 y 2581/03).

En el año 2000 -y también en convenio con ONG's- se implementa el Plan Frío Polar y a partir del año siguiente el **Plan Invierno**, ampliándose la cobertura a partir de 2003. Buscó disminuir los riesgos de vida de la población en situación de calle, durante los meses de invierno. Es entendido como una respuesta solidaria y basada en el estado de emergencia de esta población y suponía la gestión de un refugio nocturno y la búsqueda de la reinserción social de quienes formaran parte del mismo (Intendencia de Montevideo, 2002; 2004. Resolución 4034/02; 3436/04).

Finalmente, la Intendencia también desarrolló y/o promovió diversas acciones orientadas al apoyo a la alimentación. La **Canasta de Alimentos**, supuso el fortalecimiento del Plan Nacional de Complementación Alimentaria y más específicamente el reforzamiento de la provisión de alimentos a los sectores con riesgo nutricional, especialmente a niños y niñas de 0 a 5 años y a mujeres embarazadas. La segunda propuesta fue el **Aporte a Merenderos**, de forma de dar continuidad a esas experiencias y así facilitar el aporte alimentario sistemático. Supuso la provisión mensual de productos tales como leche en polvo, cocoa, harina, arroz y polenta (Glejberman, 2005). Además, en 2003, se crea el **Grupo de Trabajo para el Programa de Agricultura Urbana**, orientado a potenciar la acción municipal hacia los vecinos. Se señala que como respuesta a la crisis económica y social que supuso aumento del desempleo y del costo de la alimentación, aumentan las huertas familiares y las comunitarias buscando cultivar los propios alimentos (Intendencia de Montevideo, 2005. Resolución 288/05; 290/05).

A estos aspectos, se agregan otros que las personas entrevistadas consideran que fueron trasladados como experiencia al gobierno nacional. El primero refiere a una manera de hacer:

En la Intendencia, Salud y Desarrollo Social trabajaron siempre en una idea de articulación entre lo que eran políticas sociales tradicionales y políticas de salud. La lógica de poner arriba una mirada de política pública social integrada, con gente con muy buen entendimiento personal, con perfiles profesionales diferentes y con preeminencia de la política sobre lo técnico, pero con una mirada de que había que saber sobre lo técnico (E 18).

El otro aporte se ubica en la generación de datos, que luego servirán de insumo para el PANES:

Montevideo era parte de la red de Lucha contra la Pobreza, del proyecto URBAL, liderada por San Pablo. Cuando se crea la red, fuimos parte de un plan piloto que nos permitió generar lo que fueron los mapas de la inclusión y exclusión en Montevideo, que ahí trabajamos con El Abrojo. Ahí ganamos un proyecto grande que fue generar el Observatorio de la inclusión social en la Intendencia de Montevideo (E 5).

Como puede observarse, el FA tiene, antes de asumir el gobierno nacional, experiencia en la definición y gestión de política asistencial. Pero esta básicamente aparece asociada al contexto de crisis y emergencia social. Es esta realidad la que surge como su fundamento y aún en ella, está -de igual manera a lo analizado en el capítulo I- atravesada por el clivaje asistencia/promoción, con preocupación de trascender el asistencialismo.

## VII.I. 2. El Frente Amplio como fuerza política

El FA llega al gobierno con una práctica de gestión a escala departamental y en un contexto social y político donde la idea de emergencia social y necesidad de una respuesta rápida estaba instalada, pero sin ninguna referencia a la conveniencia de una nueva institucionalidad. Esa fuerza política tiene además una clara y contundente explicación a la crisis: los gobiernos neoliberales. Esto es observable ya en 2001 y las definiciones se van afinando y especificando a lo largo de los años de cara a las elecciones y son tomadas por quienes asumen el gobierno nacional. Puede decirse que, en esta etapa, la fuerza política orienta al gobierno.

Aquí son analizados documentos producidos por el FA de cara a las elecciones de 2004, básicamente, resoluciones de Congresos, del Plenario y la Plataforma electoral para las elecciones de 2004. A mitad de camino entre fuerza política y gobierno, se incorpora el discurso del Presidente Dr. Tabaré Vázquez, el 1 de marzo de 2005 al asumir el gobierno nacional. A esto se agregan otros dos documentos elaborados en el marco de convocatorias hechas por organizaciones de la sociedad civil, con participación de quienes luego asumirían responsabilidades en la definición y gestión de la política asistencial.

Los contenidos de los documentos que guardan relación con el objeto de esta tesis, son agrupados en: i) la mirada sobre la realidad mundial; ii) la que se hace sobre la nacional; iii) las respuestas al diagnóstico realizado; iv) y los instrumentos para la construcción de una realidad diferente, específicamente para responder a la emergencia social.

I) En relación a la **realidad mundial**, los documentos presentan contenidos similares. Se parte de considerar que se vive en un mundo marcado por la mundialización, globalización o internalización. Aunque no se trata de un proceso completamente novedoso, se destacan la extensión y velocidad con que se manifiesta como consecuencia de la revolución científico técnica y el desarrollo de las comunicaciones y la profundización de la relación asimétrica entre dominados y dominadores. Este proceso, se entiende que ha sido apropiado por el neoliberalismo que solo demuestra su carácter esencialmente injusto. Crecen las

desigualdades, la inseguridad, la intolerancia a las diversidades culturales, las imposiciones militares y la depredación del medio ambiente (Frente Amplio, 2001; 2003).

También se indica que la liberalización absoluta de las economías, la desregulación, las privatizaciones, la reducción del Estado y del rol de la sociedad a su mínima expresión no son realidades inexorables, sino una opción ideológica que se quiere cambiar. El pensamiento neoliberal no es el único posible, siendo el FA la alternativa (Frente Amplio, 2001).

Los organismos financieros internacionales -de cuya relevancia se dio cuenta en este trabajo- también reciben tratamiento por parte del FA. Se señala que es precisa la cooperación y unidad de América Latina de forma de permitir un relacionamiento de nuevo tipo con organismos como el FMI y el BM (Frente Amplio, 2001; 2003).

II) Es también coincidente la mirada sobre la **realidad uruguaya**, que desde el año 2001, el FA la considera como absolutamente negativa. Define y reitera, la existencia de una situación de crisis y de emergencia que se entiende que tiene larga data y es debida a la gestión de los dos partidos tradicionales. Estos dieron continuidad a las políticas neoliberales, aplicadas cada vez con más fundamentalismo y menor sensibilidad (Frente Amplio, 2001).

Esta realidad se expresa en el empleo y el trabajo, en torno a los cuales el Frente Amplio (2001; 2003; 2004) señala una situación dramática. Crece el desempleo, los desocupados que abandonan la búsqueda y quienes emigran, los que sumados a los empleados en forma precaria y subempleados, resultan en casi la mitad de la Población Económicamente Activa con problemas de empleo, provocando la pauperización de la población. Finalmente se menciona el cuestionamiento de los logros obtenidos por los trabajadores y la violación de las normas de trabajo establecidas en el país.

Se trata de una crisis que se entiende se extiende también a las capas medias vinculadas a la industria, el agro y el comercio, las actividades del sector público y la educación. Asimismo se visualiza en el deterioro -y la carencia de respuesta- del desarrollo del conocimiento y la investigación científica, y de las nuevas problemáticas como el medio ambiente, la discriminación de género, étnica o sexual, etc. (Frente Amplio, 2001).

También es absolutamente crítica la mirada sobre las políticas sectoriales. La salud se la entiende alejada de la mayoría de los uruguayos, indicando que:

Las penurias económicas de la salud pública, las limitaciones enormes de la atención que brinda, la pérdida de la cobertura mutual por parte de miles de uruguayos, y la crisis profunda de ese sector, exigen grandes cambios. El incremento de la pobreza y en especial de la pobreza infantil y juvenil, también la precarización laboral producidos en los últimos años agudiza el grave deterioro de la salud (Frente Amplio, 2004: 70).

Asimismo, se destacan como problemáticos el énfasis en lo curativo y no en lo preventivo; la mercantilización y el afán de lucro; la superposición y descoordinación entre los distintos

efectores de salud y la estructura de financiación entendida como inequitativa y expresada en grandes diferencias entre el sector público y el privado (Frente Amplio, 2004).

La educación es también mirada como una realidad muy problemática. Carencia de recursos, empobrecimiento de la calidad, deserción, repetición son problemas que afectan al conjunto del sistema, pero fundamentalmente a los sectores de la población más golpeados económica y socialmente. Esto hace que la educación no revierta los efectos enormes de la pobreza en los niños y jóvenes, no brinde una educación de calidad donde más se necesita y no responda a las desigualdades sociales catalogadas como tremendas (Frente Amplio, 2003).

En vivienda, se observan viviendas vacías y procesos de des densificación residencial, junto con expansión periférica en base a precariedad constructiva e incompletas infraestructuras, pero con tierra más barata o invendible y sustituyendo a los barrios consolidados y policlasistas. Asimismo, se destaca el problema de la permanencia en la vivienda por morosidad y por los lanzamientos y desalojos debido al aumento de la incidencia del alquiler en los sectores populares. Finalmente hacen parte del problema los recursos limitados y la exclusiva promoción de Núcleos Básicos, a cargo de empresas y la falta de apoyo a las cooperativas y la autoconstrucción. Se producen pocas viviendas, caras y muchas veces inapropiadas y no se invierte en rehabilitación y reciclaje (Frente Amplio, 2004).

Se agrega otro aspecto relevante para esta tesis, que muestra la mirada sobre la asistencia y -como se observará reiteradamente- sin ninguna explicación de lo que supone. De acuerdo al Frente Amplio (2004: 75) la política de vivienda no considera las necesidades de los beneficiarios, excluidos de la producción y la gestión y en cambio, promueve el asistencialismo. No se explica lo que esto supone y como sería evitable.

La Seguridad Social tampoco escapa de la negativa mirada. Se entiende que el régimen no ha solucionado ninguno de sus problemas reales y es injusto e inviable (Frente Amplio, 2004).

Finalmente, la preocupación aparece en torno a niños, niñas y adolescentes. Se destaca que el 57% de ellos nacen en hogares pobres, también la importancia del embarazo adolescente, la violencia familiar, el maltrato y la ausencia de estudio. Asimismo, se hace referencia a un aumento de la desnutrición infantil y a la necesidad de una respuesta urgente a esta realidad. No hacerlo supone -de acuerdo a los documentos- hipotecar parte del futuro en las nuevas generaciones y del conjunto de la sociedad, anunciando una polarización de imprevisibles consecuencias (Frente Amplio, 2001; 2004). En suma

La herencia estructural del neoliberalismo ha dejado a nuestro país con cientos de miles de compatriotas en situación de pobreza, inequidad, emigración, desempleo, concentración de la riqueza, desintegración social, anulando las posibilidades del ejercicio pleno de la ciudadanía y desacreditando la importancia de los valores éticos (Frente Amplio, 2003: 1).

También se enfatiza en la fragmentación social, el aumento de la marginalidad y el descenso abrupto de todos los indicadores de calidad de vida, privando a crecientes sectores de las necesidades para un desarrollo personal y social mínimamente aceptable. Y desde el 2001

se indica que no puede hablarse de recesión, sino de crisis estructural que origina una situación de emergencia nacional (Frente Amplio, 2001; 2003).

III) Junto a lo anterior, también se insiste en la necesidad de una **respuesta urgente** a la situación descrita. Entiende una persona entrevistada que:

A partir de la crisis de 2002, se instala más fuertemente en el FA la necesidad de una discusión programática en relación a ‘programas de combate a la pobreza’, presentes en otros países de América Latina, pero en relación con los cuales no había conceptualización como en otros países de América Latina. Se busca incorporar la experiencia que se venía desarrollando en la IM, que de alguna forma cubrirían espacios generados por el gobierno nacional (E 16).

Otra persona entrevistada, comparte la existencia de un amplio convencimiento dentro del Frente Amplio de una acción en este sentido derivado de la realidad social y también del conocimiento e intercambio con otras fuerzas progresistas del continente (E 7).

Esa respuesta, es entendida como tan necesaria como insuficiente. Para el FA la crisis no encontrará respuestas mientras el modelo se mantenga y la posibilidad de cambio, surge desde esa fuerza política que destaca el compromiso con los más desposeídos y lo hiriente que supone el desempleo, la pobreza, la marginalidad y la incertidumbre. Y un par de años después se insiste en la responsabilidad y la obligación de cambiar, en tanto la situación a la que ha llevado el modelo neoliberal es demasiado grave (Frente Amplio, 2001; 2003).

La referencia al cambio también está presente en el discurso del Dr. Tabaré Vázquez,

Este gobierno será un gobierno de cambios, cambios necesarios, porque aquí hubo un proyecto de país que se derrumbó sobre los más débiles y un estilo de gobierno al cual también la historia le pasó por arriba (Vázquez, 2005: 1).

Son cambios que señalan como posibles, responsables, progresivos, con sentido de nación y con la gente como centro y norte. Que no implican arbitrariedad, pero tampoco neutralidad, en tanto ni esta ni la indiferencia son posibles ante la pobreza, el desamparo, la desigualdad, la violencia, la corrupción y la intolerancia.

En las respuestas para salir a la crisis, hay también coincidencia en los documentos en la necesidad de acciones de corto, pero también de largo plazo; la centralidad del trabajo; y el rol del Estado para liderar el proceso de cambio. A estos aspectos, el documento del 2003, suma un amplio desarrollo de políticas sociales. Como se observará no hay en este período ninguna referencia a la necesidad u oportunidad de establecer la política asistencial como un componente estable dentro de las prestaciones públicas. Las referencias a esta aparecen exclusivamente asociadas a la emergencia y limitadas en el tiempo.

Desde el 2001, el Frente Amplio entiende que son imprescindibles medidas a corto plazo para aliviar las situaciones sociales más críticas. En relación a estas, la documentación es clara y contundente. Hay una situación de emergencia y compatriotas que no pueden seguir esperando dado que la pobreza crece y se agudizan los problemas sociales. Las condiciones de vida inhumanas de cada vez más amplios sectores, no admiten demora, siendo necesarias



soluciones inmediatas. Aunque necesarias, esas acciones se las concibe como insuficientes, siendo preciso un proyecto de transformación (Frente Amplio, 2001; 2003).

Dentro de los asuntos a ser modificados, existe coincidencia en la centralidad otorgada al trabajo, la que se deriva tanto de la situación del mercado laboral como más profundamente de la relevancia atribuida. Se trata de un aspecto que es preciso considerar particularmente dada la histórica relación y tensión entre trabajo y asistencia. Las referencias al trabajo aparecen fundamentalmente en el apartado sobre el país productivo, pero también en las respuestas a la emergencia. De acuerdo al Frente Amplio, es indispensable que el país tenga como centro la generación de empleo genuino para todos sus habitantes. Agrega que no ha habido desarrollo del individuo y del ser social, al margen de la organización del trabajo y la distribución de sus frutos (Frente Amplio, 2001; 2003; 2004). Se afirma que:

Nuestro proyecto político reconoce en el trabajo su principal referencia. El valor de la creación productiva, del esfuerzo innovador, son insustituibles no como componentes del crecimiento económico sino como cimientos de un modelo de desarrollo integral. Construir una sociedad en la que el trabajo, en sus múltiples expresiones, sea la principal preocupación colectiva es nuestro gran desafío. El trabajo estuvo en el origen del ser humano, en la base de la organización social y por lo tanto en la base del desarrollo de las sociedades. (...) El trabajo es un valor sobre el que deben levantarse todos los demás valores (Frente Amplio, 2001. 10).

Se trata de promover el pleno ejercicio del derecho al trabajo y su dignidad, para su liberación de las necesidades básicas y el desarrollo integral del ser humano. La prioridad absoluta se coloca en crear fuentes de trabajo estables y dignas y en frenar el deterioro del salario real y luego la corrección de las desigualdades en las remuneraciones, procurando la recuperación salarial y la actualización de la legislación laboral. Y para crear fuentes de trabajo, se considera necesaria una economía que atienda simultáneamente el crecimiento de la producción, la redistribución del ingreso y la estabilidad en las relaciones económicas y sociales. Asimismo, y de manera urgente deben cumplirse las leyes laborales y revitalizar normas sobre Consejos de Salarios, convenios colectivos, fuero sindical, seguros y estímulo a la sindicalización (Frente Amplio, 2001; 2003).

La centralidad del trabajo, también aparece en el discurso del Dr. Tabaré Vázquez, señalando que durante la campaña electoral se propuso una estrategia de país que contempla cinco planos (el Uruguay Social, el Productivo, el Innovador, el Democrático y el Integrado) y:

(...) como eje que atraviesa esos planos: el trabajo. El trabajo como valor social, pero también el trabajo como ética de vida. El trabajo que genera riqueza económica pero también es una actitud ante la vida. El trabajo que dignifica la vida de los seres humanos (Vázquez, 2005: 2).

También existe coincidencia en centralidad del Estado. Se considera que los gobiernos de los partidos tradicionales, junto con los organismos internacionales, han buscado poner al Estado al servicio del mercado y demonizarlo para destruirlo. A esto se suma que el pensamiento neoliberal hace del mercado un fetiche y del consumo la expresión de felicidad. Más allá de esto, se asume que se vive en una sociedad donde el mercado juega un papel

importante, pero que por sí solo no es un buen asignador de recursos (Frente Amplio, 2001; 2003).

Al contrario de esa perspectiva se entiende que el Estado debe tener un rol activo y orientador de su modelo de desarrollo económico con justicia social y dirigido a crear las condiciones para beneficiar al conjunto del país, lo que implica la intervención en la economía. También es necesario un Estado con sensibilidad y responsabilidad social, redistributivo, que garantice los servicios básicos para la vida de la población, que desarrolle políticas sociales y ambientales que mejoren la calidad de vida de los uruguayos (Frente Amplio, 2001; 2003; 2004). En la Plataforma electoral se reafirma la centralidad del Estado y su imprescindible e insustituible papel en la articulación y ejecución de políticas sociales (EP-FA, s/f).

Se trata de un Estado que ya en 2001 se indica que debe ser reformado, pero en una orientación distinta a la llevada por los anteriores gobiernos. Se visualiza la experiencia de Montevideo, alimentando las propuestas del Frente Amplio. La reforma no supone su reducción genérica y la gestión del gobierno progresista debe estar guiada por principios como la profundización de la democracia y la ampliación de la participación de los ciudadanos, descentralizando el poder. Se indica que es preciso reestructurar el relacionamiento con los ciudadanos y principalmente con los sectores con mayores carencias, acercando las estructuras estatales vinculadas a la solución de sus problemas. A las instituciones sociales, con fines públicos o privados y sin fines de lucro, se lo concibe como complementario del Estado (Frente Amplio, 2001; 2003; 2004).

Los documentos identifican nudos problemáticos en el funcionamiento del Estado y uno de ellos es de específico interés para este trabajo y refiere a los Ministerios. Se señala que serán transformados de manera de hacerlos más ágiles y eficaces en la atención de las demandas y necesidades sociales. Deben ser fortalecidos o refundados, dándoles, además de programas de acción, presupuesto para llevarlos a cabo (Frente Amplio, 2003: 3; 2004: 33). Por su parte, en su discurso, el Presidente Vázquez señala las primeras medidas ministeriales del gobierno y para eso repasa uno a uno los 12 Ministerios existentes hasta ese momento, sin hacer referencia alguna a lo que sería la creación de un nuevo Ministerio, el de Desarrollo Social (Vázquez, 2005). Este discurso y la Plataforma electoral, señalan que se le devolverá a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto su cometido original (EP-FA, s/f).

Como fuera indicado, no aparece en la documentación, ninguna referencia a la necesidad de crear un nuevo Ministerio y resulta extraño que en el discurso del Presidente Vázquez, ya con la decisión de crear el Ministerio de Desarrollo Social no haga mención al mismo.

A partir de 2003, dentro de los procesos de cambio de corto y largo plazo, ingresan también las políticas sociales. Estas se justifican en la búsqueda de justicia social y la mejor calidad de vida. El documento señala la satisfacción de las necesidades básicas (tales como alimentación, salud, educación, vivienda, seguridad y previsión sociales) como sus determinantes. Para mejorar las condiciones de vida, es necesario modificar sustancialmente esos servicios y que sean proporcionales a las necesidades de la gente (Frente Amplio, 2003).

Se destaca el rol del Estado, como responsable de las políticas sociales, pero que debe estar acompañado por la sociedad civil. Las políticas sociales progresistas apuntarán a la integración social y a la generación de condiciones óptimas para el desarrollo personal y comunitario. Tienen un enfoque integral e integrador, son interdependientes con las económicas y entendidas como base de desarrollo social. Buscan deconstruir situaciones de desigualdad socialmente producidas y que tienen peso en la distribución y redistribución de bienes y servicios materiales y simbólicos. Luego se señala que la profundización de la democracia supone la participación de la ciudadanía y en particular de los trabajadores y usuarios. Constituye un derecho y una necesidad social para aumentar la calidad y el impacto de las políticas que se implementen. Finalmente, se considera que la descentralización debe ser motor de la ejecución de las políticas promoviendo la transferencia de poder a los actores locales. Es visualizada como una alternativa para favorecer el desarrollo equilibrado y sustentable, conjugando políticas de ordenamiento territorial y desarrollo en una perspectiva estratégica (Frente Amplio, 2003; 2004).

En relación a la pobreza, se indica que por su dimensión y consecuencias se requiere de un enfoque integral, lo que supone combinar las políticas sociales entre sí y con las económicas; diferencial de forma de compensar las gravísimas desigualdades y que involucre a los interesados y a toda la sociedad en la solución del problema (Frente Amplio, 2003).

IV) Finalmente, en lo que hace a **instrumentos concretos de respuesta** a la emergencia y crisis social -y en vinculación al objeto de estudio- es necesario plantear las respuestas en el mundo del trabajo, las políticas sectoriales y las más específicas dirigidas a la pobreza e indigencia.

Más allá de que desde el año 2001 se observa la preocupación por la pobreza, será en el documento de 2004 que se especifiquen las acciones orientadas a su atención y como algo distinto a las políticas sectoriales. De esta forma el apartado sobre las políticas sociales se organiza en nueve temas: salud; vivienda; seguridad social; atención a la pobreza; niños, niñas y adolescentes; cultura; deporte y recreación; discapacitados y adultos mayores. En el punto sobre atención a la pobreza se concentran las propuestas referidas a esta realidad, que también aparecen en alguno de los otros temas del apartado sobre políticas sociales. Este documento es también el primero en el que se plantean algunos asuntos en relación a la política asistencial, que expresan las formas que se entiende debe adoptar, pero también la mirada que el Frente Amplio tiene sobre la misma.

Como se dijera en la introducción, para analizar la ideología de los partidos políticos, además de sus programas es preciso analizar las plataformas electorales. Pese a la ‘simplificación’ de contenidos que implica el pasaje de uno al otro, la respuesta a la emergencia y vinculada al trabajo, las políticas sectoriales y la de atención a la pobreza, forman parte de la Plataforma electoral de 2004, y por tanto no pierden centralidad en los planteos del Frente Amplio.

Como fuera indicado, la generación de empleo, trabajo digno y estable, es el centro de la propuesta del país productivo (Frente Amplio, 2003; 2004) y también tiene centralidad en la

Plataforma Electoral de 2004, organizada en ejes: Uruguay Social; Uruguay Productivo; Uruguay Innovador; Uruguay Democrático; Uruguay Integrado y Uruguay Cultural.

En toda la documentación, se plantean asuntos permanentes y otros de respuesta a la emergencia económica y social. En los primeros se destacan la jerarquización del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; acciones de capacitación y acceso a pasantías; de promoción, de apoyo y líneas de crédito para las pymes y el autoempleo; promoción inmediata de la negociación colectiva; transformación del seguro de desempleo, de política pasiva a una de naturaleza activa; atención a la precariedad generando medidas que permitan la formalización del 100% de los trabajadores asalariados e independientes. Asimismo, se indica que se promoverá un proceso de inversiones que permitan el equilibrio entre crecimiento y distribución del ingreso. El Uruguay productivo no es entendido solamente como el de los grandes emprendimientos, sino fundamentalmente el de las pequeñas y medianas empresas y el movimiento cooperativo (EP-FA, s/f; Frente Amplio, 2003; 2004).

En la Plataforma Electoral, se señala que se instrumentará el Plan de Emergencia de Empleos y Salarios, con medidas como: programas de empleo transitorio y de opción productiva e inclusión social; programas de obra pública; rebaja de aportes patronales a la seguridad social; subsidios a la creación de empleo sustentable, de calidad e ingresos adecuados; programa de recuperación de unidades productivas en dificultades; de apoyos tributarios a microempresas; y de jubilación anticipada (EP-FA, s/f: 6). En otros documentos, se especifica que ese Plan es por dos años y supone una actuación de 6 meses (con 36 horas semanales) prorrogables por única vez. Las tareas serían en espacios y proyectos comunitarios, aunque también en emprendimientos productivos que postulen al programa (Frente Amplio, 2003; 2004).

Y luego son mencionados, pero no desarrollados asuntos que como fuera analizado han estado históricamente presentes en el debate sobre la política asistencial,

El Plan Salario – Empleo Solidario se instrumentará con procedimientos administrativos y jurídicos claros, plazos y condiciones precisas, de manera de no alentar prácticas asistencialistas sostenidas en el tiempo, así como condiciones que los beneficiarios deberán cumplir durante el período de percepción del beneficio (Frente Amplio, 2003: 18; 2004: 50).

El Frente Amplio, indica -sin fundamentar- la necesidad de contrapartidas y la preocupación por la dependencia a la asistencia y la pasividad que esta podría generar.

Otra referencia importante es el señalamiento de la necesidad de políticas focalizadas, en este caso, para diversos grupos poblacionales con mayores problemas para el acceso al empleo. Especial referencia se realiza a mujeres y varones adultos, desocupados de larga duración y a los jóvenes que no estudian ni trabajan (Frente Amplio, 2003; 2004).

Finalmente, y como fueran indicado, en el discurso del Dr. Tabaré Vázquez se reitera el trabajo como el eje de toda la propuesta del gobierno y se señala la necesidad de seguir abriendo puestos de trabajo decente para todos los uruguayos. También se hace referencia al Proyecto de Ley de Negociación Colectiva y la necesidad de un estudio sobre la seguridad social para mejorarla en tanto se considera como muy precaria su situación (Vázquez, 2005).

En relación a las políticas sectoriales y específicamente a la salud, en la Plataforma electoral solamente se indica que se avanzará en la construcción de un Sistema Nacional de Salud, que abarque también un Seguro Nacional de Salud (EP-FA, s/f), que deberá asegurar la cobertura de toda la población, consolidando un servicio sin fines de lucro (Frente Amplio, 2003; 2004). En el discurso del Presidente se señala el cambio del modelo de atención, gestión y financiamiento, que supone como primera fase un Plan de Emergencia en Salud, articulado al Plan de Emergencia Social y que establece como prioridad a la población con mayor vulnerabilidad social y con mayores dificultades de accesibilidad económica, geográfica y cultural a la llegada a los servicios de atención a la salud (Vázquez, 2005).

En la educación, el foco se coloca en la democratización del acceso y la mejora sustancial de la calidad de la enseñanza, recobrando la esencialidad de su carácter público. Esto supone un aumento presupuestal significativo y el rechazo de los proyectos de mercantilización de la educación (Frente Amplio, 2003). En la Plataforma electoral, la educación -considerada eje de la estrategia de integración social- es el área de política pública que mayor desarrollo tiene dentro de las propuestas del Uruguay Social. Las propuestas básicamente se orientan a avanzar en la universalización y garantizar la calidad de la enseñanza, fundamentalmente en contextos desfavorecidos (EP-FA, s/f). Finalmente, en el discurso del Dr. Tabaré Vázquez, las referencias son a la reparación de centros educativos, la provisión de cargos docentes fundamentalmente para las Escuelas con mayores niveles de deserción y repetición, asegurando una cantidad máxima de 25 niños por grupo (Vázquez, 2005).

Los ejes en la política de Vivienda suponen acciones de corto y largo plazo, orientadas a impulsar una política que efectivice el derecho a la vivienda para todos los sectores de la población, integrada a las demás políticas sociales y el ordenamiento territorial y priorizando a los sectores con más carencias. Serán parte de acciones integrales dirigidas a la inclusión social de los destinatarios y a evitar la segregación socio espacial (Frente Amplio, 2004).

Se plantea que el Plan de Urgencia debe implementarse en 2005 y atender las situaciones más graves y dar impulso a la construcción. Lo integran programas de mejora del hábitat en barrios carenciados, dentro de políticas sociales integrales e integradoras que involucren la participación de los habitantes. Estos programas no consolidarán situaciones inadecuadas y abarcarán la ampliación y mejora de servicios físicos y sociales, el equipamiento de espacios públicos, la mejora de las viviendas y el realojo (Frente Amplio, 2004)

En relación a los asentamientos, surge un aspecto interesante y que refiere a la expectativa de mejora en la vivienda a partir de la salida de la crisis. Se señala que para evitar su formación se aplicarán medidas para que la población, en tanto cambia su situación socioeconómica, pueda acceder a soluciones adecuadas y complementar esto con acciones de control y punitivas para impedir loteos ilegales con fines de lucro (Frente Amplio, 2004).

En el discurso del Dr. Tabaré Vázquez (2005) se indica la implementación del Plan de Emergencia en las áreas vinculadas a la vivienda, población en situación de calle, los residentes en asentamientos irregulares, pensiones e inquilinatos y contingencia habitacional

y se anuncia una Ley Nacional de Garantía de Alquileres. Agrega que resulta inadmisibles que haya gente durmiendo en la calle y al mismo tiempo, que existan viviendas vacías.

Las modificaciones también se colocan en la Seguridad Social, orientadas básicamente a sustituir el régimen en vigencia. En este documento y también en la Plataforma Electoral se propone la modificación de las Asignaciones Familiares, posibilitando la extensión del beneficio a todos los hogares pobres sin distinción de composición del hogar y también la rebaja de 70 a 65 años para acceder a la pensión a la vejez (Frente Amplio, 2004).

Pese a la mención a las Asignaciones Familiares, no es ese el camino inmediatamente tomado por el Frente Amplio en el gobierno. Como se verá más adelante, dentro del PANES se desarrolla un nuevo dispositivo (el Ingreso Ciudadano) y será recién en dentro del Plan de Equidad que las transferencias condicionadas operarán vía extensión de esa prestación.

Las acciones en relación a la pobreza e indigencia, son justificadas a partir de la de crisis social, entendida como estrechamente vinculada al mercado de trabajo y a las políticas públicas. Se agrega que las propuestas no se agotan en sí mismas, sino que serán parte de un conjunto de políticas públicas que tienen por finalidad central el mejoramiento sustantivo de la calidad de vida y la dignidad de todos los ciudadanos (Frente Amplio, 2004). Ya en el año 2001 se hace referencia a un Plan de Emergencia y tiene un amplio desarrollo en la Resolución del Plenario de 2004, forma parte de la Plataforma Electoral y adquiere centralidad en el Discurso del Dr. Tabaré Vázquez. En relación a la importancia que adquiere a partir de 2004, se indica:

Nosotros, independientemente que podíamos tener una mirada a mediano y largo plazo, que la teníamos obviamente, lo que más nos perturbaba era el corto plazo, el corto y la ejecución inmediata, porque había una cuestión real. El Plan de Emergencia se convirtió en la bandera programática, después se transformó en buque insignia, pero era la bandera programática, donde la sensibilidad y la realidad, nos había ganado. El fundamento eran los niños comiendo pasto y nos baja el lineazo: Plan de Emergencia, porque el plan de contingencia que habíamos armado antes era muy vago. [Se le pregunta por la especificación de contenidos] había mucha masa, mucho cerebro, acumulado ahí y mucho conocimiento y la gente que estaba metida tenía calle recorrida. Ese proceso de acumulación de años, tuvo un fruto super interesante, que fue ese plan. (...) Fue una época en que se conjugó toda nuestra utopía y la realidad, de la posibilidad concreta de su ejecución. Que no fue lo mismo que ganar el gobierno de Montevideo, cuando ganamos el gobierno de Montevideo, también tuvimos una tendencia muy fuerte como fuerza política a instrumentar las políticas sociales, sobre todo en la búsqueda de la complementariedad y del alcance diferencial por el gobierno de Lacalle. Pero acá, al ser gobierno, no había excusas para no ejecutar (E 15).

El documento emanado del Congreso Tota Quinteros propone un Plan de Emergencia, sin especificar sus contenidos concretos y será en 2004 que se detallan las políticas para la atención a la pobreza y sus criterios orientadores. Se hace referencia a la focalización, sin que se observe ninguna 'incomodidad' en torno a ella. Pero además se visualizan imágenes históricamente construidas en relación a la asistencia, sin ser fundamentadas. Se indica que las acciones deberán ser evaluadas permanentemente por el riesgo de deslizarse hacia el asistencialismo que genera más pasividad, más dependencia y más indignidad. Toda política

genera cultura y del modo en cómo se haga, dependerá que contribuya o no a romper con los círculos de reproducción de la pobreza. Más adelante se agrega la integralidad de las intervenciones, que supone cada vez menos un abordaje asistencialista y cada vez más operar con aquellas acciones tendientes a restituir y fortalecer las propias capacidades tanto individuales como colectivas en el marco de programas que involucren a las familias y comunidades para enfrentar los problemas (Frente Amplio, 2004).

En ese marco, dos aspectos destacan en las formulaciones generales sobre la respuesta a la emergencia: la necesidad que fuera por un plazo corto y la tensión asistencia/promoción. El primer aspecto, es explicado por una persona entrevistada “Por populismo y porque la gente es difícil que entienda que seguís metiendo plata en algo que no ve sus frutos. Es algo difícil de entender, cuando la gente dice que la plata es para emborracharse” (E 19). A esto suma el desconocimiento de la gente a la que se dirigía el Plan, “No viven esa vida. No conocen esa vida. Si conocieran la vida de esa gente, no podrían pensar ‘son todos una manga de vagos’. Capaz alguno sí, pero como hay en todos lados” (E 19). Otra persona responde que:

Nosotros decíamos, si es emergencia, es transitoria, por definición. Si no, vivís en una situación de emergencia continua y por lo tanto tus respuestas siempre van a ser de urgencia, de una ambulancia que va recorriendo el país de un lado a otro, para simplemente permitir que las personas sobrevivan. Pero se termina el Plan de Emergencia pero después hay que pensar en políticas de otro calado, de mayor impacto. (...) La preocupación del después, siempre estuvo y de alguna manera, las discusiones con las unidades específicas, sectoriales, del Frente Amplio tenían que ver con esto. Nosotros discutíamos mucho con la gente de educación, de infancia, de salud, había como una preocupación por ver de que manera dejamos instalada, no solamente una red de asistencia, sino políticas de largo aliento, capaces de superar, al menos mínimamente situaciones de extrema vulnerabilidad a largo plazo (E 7).

- ¿El FA tenía una confianza mayor en que vía mercado de trabajo y políticas sectoriales, la política asistencial iba a ser cada vez menos necesaria?.

Totalmente, es esa la explicación. Pensábamos, yo también pensaba, que las transferencias condicionadas iban a ser a término porque, en definitiva, vamos reducir la tasa de desempleo incluso en los quintiles más pobres y de alguna manera después se cubrirán los vacíos, los huecos (E 7).

En el caso de otra persona entrevistada, se indica que:

Nosotros medimos pobreza por ingreso, pero hay otros componentes que no están dentro de esa medición. Ingreso por un lado y capacitación para la vida por el otro. Y con esto me refiero a acceso a la cultura, acceso al trabajo, acceso a la educación, a los bienes que el Estado brinda. La discusión era que atacamos primero, si una u otra. Porque ahí viene lo transitorio y lo permanente. Lo permanente era el acceso universal a las políticas públicas, lo transitorio iban a ser las transferencias monetarias (E 10).

Ante la pregunta por el vínculo entre asistencia y promoción, lo que espontáneamente las personas entrevistadas responden, refiere a justificar y legitimar la asistencia. Señala una persona entrevistada “Si la transferencia es para que no se muera de hambre, no precisa más”

(E 19). Parecería que solamente en una situación totalmente límite, podría la asistencia justificarse en sí misma. Pero aún así, esto es con pesar,

Nos estalla en la cara una situación de crisis profunda, que no se solucionaba con política promocional. Se solucionaba con una política asistencial. En un momento se dijo bueno sí, somos asistencialistas. En este caso nosotros tenemos que brindar asistencia (E 15).

La asistencia parece no encontrar fundamento en sí misma, aún y a pesar de la dramática situación social. No se trataría siempre de una justificación necesaria para los que estaban tomando las decisiones, pero que se considera es precisa para el resto:

Eso es una deficiencia de la izquierda. Asumir la dimensión asistencial, generaba algún prurito, pero en realidad, casi todos los que estábamos ahí era toda gente de primera línea de batalla, tampoco no nos dolían prendas en ese sentido. Quisimos dar el salto con el Plan de Equidad (E 15).

Otra persona entrevistada considera que la sospecha del que no trabaja, también está dentro de la izquierda y no solo la derecha. Agrega:

Asistencial solo, nos iban a escupir de todos lados. No podíamos decirlo así. (...) Tiene que ver con el sentido popular y pegarse a eso. No sé cuanto hay de dejarse permeable por el sentido popular o ser directamente populista, conscientemente. (...) la gente te dice 'manga de vagos' y puede haber un buscar votos acordando con el 'manga de vagos' (...) La gente presiona sobre la izquierda (E 19).

Otra persona entrevistada lo explica desde una voluntad de distancia de otras experiencias cercanas:

Para no calcar y establecer simplemente por analogía un programa de similares características que PROGRESA o Bolsa Familia, nosotros trabajamos mucho con la idea de la integralidad de las intervenciones y por eso la composición de siete programas que hacían parte del PANES. Se trataba de no enfatizar en la dimensión asistencial sino también desarrollar lo que siempre defendíamos como la dimensión promocional: desarrollo de capacidades, desarrollo de conciencia ciudadana, reconocimiento de derechos, etc. Había un sustento filosófico, ideológico detrás de ese Plan de Emergencia, que no quería acotarse solamente a la transferencia condicionada (E 7).

Como puede observarse, la necesidad de desarrollar política asistencial, aparece con contundencia, tanto en la documentación como en relato de las personas entrevistadas. Pero es planteada como una acción de corto plazo y además atravesada por las históricas miradas en torno a la misma y la población a la cual se dirige. Incluso en contextos de emergencia, el Frente Amplio encuentra dificultades para legitimar la asistencia, teme al asistencialismo y precisa vincular estas prestaciones a componentes promocionales. Esto es explicado desde cierto 'sentido común', el cual -en el mejor de los casos- no se discute y en el peor, se comparte y como forma de legitimar la asistencia. Así la dimensión promocional parece por momentos tener un rol más instrumental que sustantivo. Son estos asuntos muy relevantes, dado que como se profundizará más adelante, la política asistencial se institucionaliza en un contexto, en el que persisten dificultades pero que el gobierno declara como fuera de la



emergencia y en mejora permanente y donde la mirada sobre la realidad del mercado de trabajo y las políticas públicas, es altamente favorable.

Se propone un Plan de Atención a Hogares de Escasos Recursos, compuesto por once programas. Se trata de asuntos temáticos que fueron incorporados en el PANES. De acuerdo a una persona entrevistada, “Estuvimos [en la Comisión de Programa del FA] trabajando bastante, te diría 2, 3 años pensando bien en como armar todo este combo del PANES” (E 7). En el caso de otra persona entrevistada se indica que:

El FA tiene una comisión de programa potente, que aborda esta temática. Al mismo tiempo se arma, pensando en la plataforma un equipo en FESUR en el que participamos muchos más y participa la sociedad civil y la Universidad. A título individual participamos, pero siempre buscando la pluralidad de opiniones. (...) El Uruguay Social resume el porque de un Plan de Emergencia y la definición histórica para mi muy importante de porque las políticas focalizadas y las universales no están contrapuestas. Y, como obviamente vos querés desarrollar las políticas universales, pero hay quienes no logran acceder a ellas, y de la situación que teníamos a partir de la crisis, más dificultoso iba a ser. Yo digo que nosotros fuimos muy privilegiados porque en general los programas hablan de cosas muy generales y el Plan de Emergencia y sus componentes están todos en el Uruguay Social (E 5).

El primer programa supone la Instrumentación del Salario Social o Renta Básica de Integración, entendiéndose que todo ciudadano debería contar con un Ingreso que le permitiera cubrir al menos las necesidades básicas y las de quienes estén a su cargo. Se señalan ideas que se orientan en diferentes sentidos. Por una parte, se habla de una Renta Básica de Integración universal y en el mismo apartado se hace referencia a subsidios directos y contraprestaciones laborales para hogares con desempleados que no cuenten con cobertura de seguro de paro, ni de ingresos del sistema de seguridad social (Frente Amplio, 2004).

En la última propuesta, se señala que no habrá subsidio sin contraprestación laboral, las que consistirán en trabajo aplicado a diferentes obras y servicios. Tampoco aquí esta exigencia recibe fundamentación alguna. Se indica que “La condicionalidad llevó larguísimas discusiones. Algunos estábamos contrarios a esta idea y otros, la mayoría favorables” (E 7).

Vuelve a llamar la atención las medidas en relación al aseguramiento de ingresos mínimos. A la extensión de las Asignaciones Familiares, se suma una transferencia universal, camino que tampoco fue seguido por el gobierno. Esto es explicado básicamente desde los procesos de negociación de distintas miradas dentro del Frente Amplio (E 7).

El segundo programa constituye un Plan Alimentario, procurando en los tres primeros años cubrir a la población de mayor riesgo, específicamente a personas y familias en situación de extrema pobreza, otorgando la máxima prioridad a los hogares con niños y adolescentes. También se suman aspectos que dan cuenta de la mirada de la fuerza política sobre la asistencia. Se señala que “(...) la Canasta Familiar Básica será el primer y más inmediato instrumento, no obstante lo cual se estudiará la viabilidad de otros mecanismos con menor connotación asistencial” (Frente Amplio, 2004: 81). Una vez más se reiteran afirmaciones sin ninguna explicación de lo que supone y de los motivos que las sustentan, pero donde es posible observar una ‘sospecha’ y escasa valoración de la política asistencial.

Luego, el Alojamiento a indigentes sin techo, deberá solucionarse en los dos primeros años. Se indica que, a partir de la experiencia en Montevideo con el Plan Frío Polar, este programa supondrá proveer o extender una red de albergues colectivos en todo el país, procurando resolver a corto plazo la cobertura locativa de aquellas personas y familias que se encuentren en situación de indigencia, a la intemperie y sin techo. Se coordinarán los ámbitos nacionales y municipales junto a las organizaciones no gubernamentales. Y se reiteran asuntos ya analizados sobre la asistencia. Se indica que será un abordaje desde una perspectiva promocional, lo que implica que no se limita a la locación, sino que integra programas de atención psicológica, laboral y educativa (Frente Amplio, 2004: 81).

También integra el Plan, la cobertura y asistencia en salud, buscando asegurar que el sistema sanitario público cuente con los insumos necesarios para la prevención y prestación de salud, incluyendo la bucal y la mental. Se propone atender la emergencia sanitaria, coordinando las instituciones de salud públicas y privadas con fuerte participación de las organizaciones sociales. Pondrá énfasis en la prevención, en la educación en salud y en la formación de agentes sanitarios en los propios barrios y zonas, capacitados para los primeros auxilios y para detectar problemas de salud socio ambientales (Frente Amplio, 2004).

Luego se plantea el Plan Nacional de Salud Preventiva, de carácter nacional y orientado a la atención primaria y prevención, fundamentalmente para quienes estén en riesgo sanitario, operando en las policlínicas del MSP, municipales y comunitarias (Frente Amplio, 2004).

También se proponen Políticas activas de empleo y trabajo y se señala la creación de un programa especial de empleo transitorio, que podrán ser tareas comunitarias en coordinación con las Intendencias y trabajar en empresas que suscriban convenios de reactivación tripartitos. A esto se suman programas de sostenimiento del empleo en los casos de cierre de empresas, fomentando la organización cooperativa y aportando el acceso al crédito y la promoción de micro y pequeñas empresas (Frente Amplio, 2004).

Otra línea son las Políticas de recalificación laboral, expresada en la promoción de una Ley de Sociedades Laborales que facilite la recuperación de fábricas y empresas que hubiesen dado quiebra, así como fomente las iniciativas económico - productivas de los trabajadores desempleados o sub ocupados en todo el territorio nacional (Frente Amplio, 2004).

Luego se señala la recuperación de los niveles de educación y realfabetización. Se propone una Campaña Masiva de re alfabetización para jóvenes y adultos o intergeneracionales a partir del rediseño de programas especiales, de modo que favorezca su recuperación en el ejercicio de sus derechos de ciudadanos (Frente Amplio, 2004).

También se plantean acciones para la atención a la problemática de vivienda y asentamientos. Se propone cumplir el Plan de Regularización; desarrollar Programas Territoriales Focalizados que impliquen intervenciones urbanas multidimensionales que generen infraestructura y servicios en barrios y asentamientos irregulares, previendo en algunos casos el realojamiento y promoviendo la participación activa de la población. También se plantea la necesidad de generar oferta de tierra dotada de servicios básicos y de

aplicar los recursos captados para viviendas de jubilados para un plan a tal fin (Frente Amplio, 2004).

También se indica la necesidad de desarrollar una Política de Tierras, para quienes quieran reafincarse en el área rural (Frente Amplio, 2004).

Finalmente, se menciona la atención prioritaria a situaciones de alto riesgo social. Se plantea extender la cobertura de las Asignaciones Familiares al resto de la población infantil; fortalecer la atención educativa de niñas y niños de 0 a 3 años y de 4 a 14 años y de adolescentes de 15 a 18 años, desertores del sistema educativo formal (Frente Amplio, 2004).

También dentro del punto referido a la atención a la pobreza, hay un apartado centrado en niños, niñas y adolescentes. Se señala que es el hogar el medio natural para el crecimiento y bienestar de todos sus miembros, por esto, la familia debe recibir la protección y asistencia necesarias para asegurar la permanencia y crianza de niños, niñas y adolescentes dentro de su hogar (Frente Amplio, 2004). En relación a esto, indica una persona entrevistada:

En torno a la pobreza, había como una especie de locura en que había que resolver la pobreza infantil y una idea que podías aislarlo del resto de las cosas. Idea que había que universalizar CAIF y con universalizar CAIF resolvías gran parte del problema. (...) Muy impregnados con la línea de la pobreza y la discusión del combate a la pobreza. Todo el mundo tenía más el discurso de los grandes organismos internacionales que el discurso académico. Tenían esa urgencia de algo hay que hacer, a esta gente hay que cambiarle la vida. Esa discusión, sobre que es la pobreza y a qué responde, yo creo que nunca se saldó bien. Ni en la previa, ni en el primer año de gobierno (E 11).

También se señalan los criterios que orientan las nuevas políticas sociales dirigidas a los sectores en mayor riesgo social. Se menciona la focalización, luego la calidad de la cobertura y finalmente la integralidad de las intervenciones. De acuerdo al Frente Amplio (2004) esto supone cada vez menos un abordaje asistencialista o de emergencia y cada vez más desarrollar acciones tendientes a restituir y fortalecer las capacidades individuales y colectivas, en el marco de programas que los involucren para enfrentar los problemas.

Como fuera indicado, la respuesta a la emergencia no pierde centralidad, siendo parte de la Plataforma electoral de 2004. Supone acciones orientadas a atacar las causas de la pobreza estructural y en el corto plazo acciones asistenciales y promocionales, que se expresan en el Plan Nacional para la Emergencia Social, que será la primera medida que adoptará un gobierno progresista y será acotado en el tiempo. Se presentan los componentes de ese plan, que son los ya indicados, haciendo referencia a las contraprestaciones laborales (EP-FA, s/f).

Finalmente, Tabaré Vázquez en su discurso presenta las acciones a tomar, e indica en primer lugar las respuestas a la pobreza y en concreto el desarrollo del Plan de Emergencia que se configura en prioridad del gobierno. Este tiene como horizonte el que todos tengan las mismas oportunidades, lo que implica luchar contra las causas de la pobreza y no contra esta (Vázquez, 2005). Esas causas llaman la atención, dado que menciona solamente la corrupción y el manejo inescrupuloso de los dineros públicos que se necesitan para atender a la gente. Se trata de un Plan que no se negocia y está destinado a atender a quienes más

lo necesitan y merecen. Aunque no se avanza en su contenido concreto, recibe un tratamiento destacado, siendo nombrado en cinco oportunidades. No hay otra medida que se reitere de igual forma.

Señala que el gobierno trabajará para que todos los niños, jóvenes, mujeres y hombres tengan las mismas posibilidades de desarrollar una vida digna. Pero lo hará considerando que los más pobres han perdido mucho y a ellos es preciso devolverles más y rápidamente. Aquí - y a distancia con las otras afirmaciones destacadas, la referencia es al derecho,

Porque hay gente que ha perdido demasiado y no puede seguir esperando. Porque asistir a quien padece de desamparo social, que es algo más grave aún que la pobreza material, no es un acto de caridad, es un deber de la sociedad para quien tiene el derecho a ser asistido. Porque los pobres no son objeto de caridad, son sujetos de derecho (Vázquez, 2005: 3).

Estas definiciones y varias de las personas participantes con más o menos tiempo en la Comisión de Programa, será quienes luego den forma al MIDES y al PANES:

Hicimos Plan de Contingencia para la Emergencia Social en 2002, también con participación de Economistas. De ahí surge la orientación política de presidencia del FA de armar el Plan de Emergencia. En el Frente empezamos a definir las políticas prioritarias frente a la emergencia. Eso era 2003. Ganamos el gobierno y la comisión de programa se comienza a reunir de forma urgente para hacer la transición hacia el 1 de marzo de 2005 y ahí se conforma un grupo que está integrado por -los define Tabaré- Christian Mirza, Margarita Percovich, Javier Salsamendi, Berta Sanseverino y Leonor Soria. (...) con la responsabilidad de generar el instrumento para la emergencia social, bajar a tierra lo que habíamos escrito. Y nos dieron todas las entrevistas de todos los que querían entrevistas por el tema social (E 15).

Como puede observarse, en la documentación no hay ninguna referencia a la creación de una **nueva institucionalidad**. De acuerdo a las personas entrevistadas y participantes de la Comisión de Programa, “Se trató de una discusión muy fuerte dentro del FA” (E 16), siendo el resultado que “en la Comisión estábamos en contra” (E 19).

Las explicaciones se ubican en la inconveniencia de transformar la respuesta a la emergencia, en un asunto a ser atendida desde un único lugar: “No veíamos un Ministerio por ser algo que atraviesa a todos, no es algo definido en sí mismo y que cabe en sus paredes, no cabe en sus paredes” (E 19). El otro argumento se coloca en una mirada más general sobre el Estado “(...) dentro del FA, donde hay una idea fuerte de no crear más Ministerios. Una idea que el Estado es preciso reformarlo, pero no aumentar su estructura” (E 16).

La ubicación del PANES en la Comisión, era visualizado dentro de la órbita de la OPP o en la creación de lo que denominaron ‘OPP social’, con la misma jerarquía. Ambas habrían estado a cargo del conjunto de componentes del Plan (E 19). Otra persona indica que:

Nunca pensamos que el PANES fuera a desarrollarse, implementarse a través de un Ministerio, jamás. Es más, nuestra propuesta concreta que así lo hicimos elevar al candidato Tabaré Vázquez y a todo el comando electoral, era de constituir una Unidad Ejecutora inscripta en la OPP, de reducido tamaño, pero mucho músculo por decirlo así, capaz de

coordinar y articular los distintos efectores de política pública. Nunca, jamás nos imaginamos crear un nuevo Ministerio (E 7).

Ante la consulta sobre si esa alternativa no suponía instalar la lógica de *bypass*, que había sido criticada por el Frente Amplio, la misma persona entrevistada entiende que:

Si, pero la idea era de darle un status político de primer nivel y la idea era, en la medida que tenía al Presidente de la República como referente directo, iba a tener más peso a la hora de su implementación. Y además decíamos, no podemos crear una nueva burocracia, nuevos cuerpos burocráticos, sino que hablábamos de 20 o 30 técnicos de alta calificación y de capacidad de articulación para que los distintos componentes del PANES fueran instrumentados desde cada inciso respectivo. Era esa la lógica. (...) en tanto el PANES fue desde siempre definido a término, con plazo de inicio y plazo de finalización, por lo tanto, la creación de un Ministerio, no tenía sentido. Iba de bruces con la idea de un PANES acotado (E 7).

### VII.I. 3. Otros documentos relevantes

A partir de las entrevistas surgen dos actividades, consideradas relevantes en tanto también aportaron insumos en las definiciones que luego tomara el Frente Amplio.

El ciclo **Mañanas Complejas**, fue organizado por El Abrojo desde 2001 y supuso una convocatoria a los partidos políticos y las principales organizaciones de la sociedad civil, para un diálogo sobre mecanismos de coordinación de las políticas sociales (VVAA, 2003). Esto se tradujo en un documento sobre los acuerdos y disensos, firmado el 9 de julio de 2003<sup>42</sup>. Ahí se observa que el diagnóstico en clave de emergencia, la necesidad de respuestas en el corto plazo y los elementos que supone, trascendieron al Frente Amplio.

Se entiende que el país se encuentra en una situación de emergencia social, se dan algunos trazos de la misma (su particular impacto en niños y los adolescentes) y, se plantean medidas para atenderla en el corto y en el mediano plazo y su vinculación con aspectos promocionales:

Las situaciones de emergencia reclaman respuestas rápidas, que a la vez estén articuladas y contribuyan al logro de objetivos de mediano plazo. La emergencia exige incrementar las intervenciones asistenciales; ello debe implementarse a través de su estrecha coordinación con las políticas de carácter promocional y las de carácter permanente, o también vía el reforzamiento de los componentes asistenciales de estas últimas (VVAA, 2003: 281).

También existe coincidencia en las medidas propuestas para el corto plazo. Se plantea la necesidad de atender durante todo el año a las personas que viven en las calles y de crear puestos de empleo de emergencia dirigido a personas desocupadas y con un plazo máximo de 6 meses. Asimismo, se destaca el fortalecimiento del plan alimentario enfocado en los

---

<sup>42</sup> Participan Christian Mirza, Leonor Soria por el Frente Amplio y Gerardo Lorbeer y Alfredo Scafati, por el Nuevo Espacio. Los tres primeros luego asumirían cargos de responsabilidad en el MIDES, durante la primera administración del Frente Amplio.

grupos en situación de mayor riesgo (embarazadas, niños más pequeños y los adolescentes) y profundizar los programas en el nivel primario de salud. A mediano plazo, las medidas se centran en la infancia, adolescencia y sus familias. Dentro de ellas, se plantea estudiar la reestructura de las Asignaciones Familiares para garantizar la cobertura a todos los niños y niñas en hogares en situación de pobreza (VVAA, 2003).

Las novedades se observan en la institucionalidad de las políticas sociales. Se reconoce el papel del Estado en su diseño, ejecución y financiación, pero se identifican dificultades. Por tanto, se entiende que deben hacer lugar a la participación y el contralor ciudadano, lo que contribuiría a mejorar la eficacia y a fortalecer la democracia. El papel de las organizaciones de la sociedad civil es valorado de manera exclusivamente positiva y se estima que deberían constituirse en actores en la formulación de políticas públicas. Asimismo, se menciona la necesidad de transformar las estructuras del Estado de manera de lograr mayor flexibilidad y capacidad de respuesta, incorporando la dimensión territorial de las políticas. Finalmente, la descentralización debe alcanzar a las políticas promoviendo la transferencia a los actores locales de capacidad de decisión, recursos y, responsabilidades (VVAA, 2003).

Otro aspecto a impulsar es el de un Sistema de Información Social, que, pese a su nombre, parece solamente centrado en los pobres. Tiene como objetivos construir un registro de beneficiarios de programas sociales; apoyar la coordinación interinstitucional para mejorar el impacto del gasto social, posibilitando su concentración en los más vulnerables y favorecer la evaluación de las metas. Asimismo, sería posible instrumentar enfoques integrales que involucren al conjunto de acciones sectoriales que se implementan (VVAA, 2003).

Estas iniciativas constituirían un Sistema Integrado de las Políticas sociales y tampoco aquí hay referencia a la creación de un Ministerio. Se indica que debería reposar en un ámbito de máximo nivel en el Poder Ejecutivo (VVAA, 2003). Una persona entrevistada señala que:

Sí, esa era la discusión [la tensión entre un plan transitorio y una estructura permanente] que teníamos internamente y la discusión que tuvimos en Mañanas Complejas, porque el resto de los partidos quería un Ministerio. Nosotros tuvimos una reunión con [Jorge] Brovetto que era el Presidente del FA en ese momento y le dijimos: ¿Jorge, de esto como se sale?. Ustedes tranquilidad. Allá fuimos y planteamos el tema. Todo el mundo, Ministerio, Ministerio, Ministerio (E 15).

La segunda actividad destacada fue un ciclo eventos organizados por **FESUR**, durante 2004, en el cual participaron personas que luego ocuparon cargos relevantes en el MIDES, el Consejo Nacional de Políticas Sociales y Junta Departamental<sup>43</sup>. Tuvo el objetivo de proporcionar insumo para el diseño de políticas sociales de las fuerzas progresistas (Villarreal, 2004).

---

<sup>43</sup> Es el caso de Ana Olivera, Christian Mirza, Mariella Mazzotti, Julio Bango, Miguel Fernández Galeano, Daniel Olesker y Berta Sanseverino. Asimismo, formaron parte de los Grupos de discusión Carmen Midaglia y Andrea Vigorito quienes desde la Universidad de la República también tuvieron incidencia en estos asuntos.

La mirada sobre la realidad del país es absolutamente crítica, instalando una situación ética y políticamente intolerable. Se destacan la pérdida de ingresos, el aumento de la pobreza y de la marginalidad cultural, fractura social con exclusión y desigualdad. También el deterioro del mercado de trabajo y la mayor segregación socioespacial y la falta de acceso de grandes sectores de la población a servicios sociales de calidad o de cobertura social pública. Asimismo, se menciona la concentración de la Seguridad Social en jubilaciones y pensiones y Asignaciones Familiares, que pese a generalizarse, son de un valor que no jerarquiza a la infancia y a la adolescencia. Estos últimos reciben atención en varias oportunidades y su sobre representación en la pobreza es considerada un desafío para un gobierno progresista y asociada a dos complicaciones a atacar: el ingreso del adulto y su salud y educación. Finalmente, hacen parte también del problema las políticas sectoriales, que se entiende que se volvieron cada vez más regresivas en sus fuentes de financiación y beneficiarios, aumentando la exclusión. La fragmentación social ha llevado a problemas en la educación y la salud, que, junto al trabajo, son estructurantes (Villarreal, 2004).

Lo anterior expresa la necesidad de respuestas de emergencia y de corto plazo, para atender a los sectores más vulnerables, que permitan aumentar los ingresos y generar un valor épico de movilización política y recuperar el reconocimiento de la identidad de la población. Las acciones de corto plazo deben estar vinculadas con la mejora de la calidad y cobertura de las políticas sociales universales, propias de un Estado social renovado. También se menciona la necesidad de un cambio cultural que supere la lógica asistencialista de las políticas sociales y rompa con las lógicas perversas de no ampliación de derechos y ciudadanía. Esta supone intervenciones coordinadas para fortalecer la autonomía de las personas y los grupos sociales (Villarreal, 2004). Tampoco aquí se avanza más allá de estas afirmaciones.

El trabajo es destacado para mejorar la calidad de vida y es entendido como lo más importante dentro de una estrategia de desarrollo, en tanto es una forma de integración. Se indica que no se generará de forma inmediata una aceleración del crecimiento e inversión, pudiendo haber un período de uno o dos años donde el mercado no generará empleos de calidad. Se plantea entonces la necesidad de recurrir empleos transitorios y de emergencia, tipo los Jornales solidarios. Se la entiende como una experiencia positiva, pero al pasar, se indica que

Pareciera que, en algunos casos, los ingresos garantizados crean una dependencia total, de la cual después es muy difícil salir (...). En las políticas de empleo la tendencia es salir de las políticas pasivas hacia políticas activas y cuando hay políticas pasivas es con contra prestaciones o con creciente control del hecho de estar desocupado (Villarreal, 2004: 33).

Finalmente, aunque dentro de una nota al pie, en la que solo se menciona, aparece algo ausente en los documentos analizados, y es que no se llegará al pleno empleo, lo que lleva a la necesidad de generar otros dispositivos para integrar a la población excluida, para lo cual se maneja la renta básica. También se señala la necesidad de rentas mínimas o salario social familiar, sin ser clara su fundamentación. En algún caso aparece la necesidad de crear mecanismos de inclusión social y en otros la referencia es a que los niños y jóvenes no pertenecen a la población ocupada y por tanto no habrá mercado laboral que los saque de la

extrema pobreza. En los problemas de ingreso y la infancia y adolescencia, se hace referencia a avances en las Asignaciones Familiares, pero nada se indica más allá de esto (Villarreal, 2004).

La institucionalidad de las políticas sociales es también un asunto al cual presta atención el documento y tampoco aquí se señala la necesidad de un Ministerio de Desarrollo Social. Se recoge de los países analizados la existencia de estos Ministerios y al pasar se hace referencia a un potencial Ministerio de Bienestar Social que debiera tener igual poder que el de Economía, pero luego se señala que no habría que crear grandes estructuras centralistas, o sea no implantar ministerios, pero sí una OPP social que tenga jerarquía (Villarreal, 2004).

El documento observa otro aspecto que resulta de interés para pensar el objeto de esta tesis. Destaca la relevancia de la legitimidad de las políticas, lo que supone trabajar con la sociedad. Se entiende que si el plan se diseña como una política solo para atender a los sectores pobres entonces fracasará antes de empezar, porque las estrategias deben ser integrales y vinculadas a la democratización de la sociedad. En otro momento se señala que cuanto más focalizado es un programa, mejor es la optimización de los recursos, pero se llega peor a los resultados globales y en otro, la responsabilidad de un gobierno progresista en ampliar efectivamente las voces que participan en la definición de la agenda pública (Villarreal, 2004).

#### **VII.I. 4. En síntesis**

i) El Frente Amplio llega a la campaña electoral, gana las elecciones y asume por primera vez el gobierno nacional en el año 2005 con una experiencia relevante en la Intendencia de Montevideo, que nutrirá al gobierno central, en términos de programas y debates desarrollados, y autoridades en los organismos que darán forma a la política asistencial.

ii) Lo anterior se da en un contexto que mira la realidad en clave de emergencia y donde la necesidad de una respuesta en el corto plazo, acotada en el tiempo y los elementos centrales que la compondrían, son ampliamente compartidos, por el Frente Amplio y más allá de él.

iii) Desde el año 2001, plantea el FA la necesidad de desarrollar un Plan de Emergencia. En 2004 son definidos los contenidos del mismo y es incorporado en la Plataforma electoral. Asimismo, es la medida más señalada en el discurso de asunción del mando presidencial.

iv) También se reitera de manera coincidente y consistente a lo largo del tiempo, la realidad que justifica el Plan de Emergencia. Es concebido como respuesta urgente a una situación que se entiende de crisis y emergencia social, que dada la gravedad de las consecuencias sociales instala una situación que no puede esperar. Esta respuesta es concebida como un deber de la sociedad ante quienes han perdido demasiado y solamente en una oportunidad se indica que tienen derecho a ser asistidos. Entonces, es la situación de emergencia, la que de manera exclusiva opera como legitimidad para el desarrollo de la política asistencial. Pero ni siquiera en este contexto, aparece como aceptable, sin el componente promocional.



v) Asimismo es clara, coincidente y consistente la responsabilidad por esa situación, que es absolutamente externa al Frente Amplio. La crisis se deriva de la gestión de los gobiernos a cargo del Partido Colorado y Partido Nacional, con una orientación neoliberal. Aunque agudizada a partir del 2002, se trata de una situación de mucho más largo tiempo e inmodificable en tanto permanezcan en el gobierno.

vi) Es la gestión de esos partidos ante la realidad social producto de la crisis de 2002, la que también opera como fundamento y argumento para que la Intendencia, traslade recursos destinados a funciones primarias, al desarrollo de políticas sociales.

vii) La situación de crisis se expresa en el aumento de la pobreza, la indigencia, la fragmentación social y la pérdida de integración social, que se explican por la realidad del mundo del trabajo y de las políticas sociales. La mirada en relación es estos, es absoluta y consistentemente negativa.

viii) Desde el primero de los documentos, además de acciones de corto, surge la necesidad de otras a largo plazo, que suponen un cambio de modelo de desarrollo -encarnado por el Frente Amplio-, particularmente en la política económica, las políticas sociales y el rol del Estado.

ix) Son pocas las referencias a los plazos de actuación de las acciones en respuesta a la emergencia. Las existentes indican que se trata de un plazo corto y las más específicas hablan de dos años. Aunque sin precisión, es claro en los documentos y también surge en las entrevistas, que se trata de acciones con un desarrollo limitado en el tiempo.

x) Los asuntos que implica la respuesta a la pobreza y contenidos en el Plan de Emergencia, toman forma en 2004 y son básicamente los desarrollados en el PANES: seguridad en los ingresos (mínimos), alimentación, salud, trabajo protegido, revinculación educativa, atención a los sin techo y acciones en el área de la vivienda (específicamente asentamientos).

Llaman la atención las propuestas sobre los ingresos, en tanto en el documento de 2004, así como en la propuesta de campaña electoral son nombradas medidas en sentidos diversos: se habla de la Renta Básica de Integración y también de la extensión de las Asignaciones Familiares. Ninguna de estas opciones es la que toma el gobierno en el 2005 y será en el 2008 en el marco del Plan de Equidad, que se lleve adelante la segunda de las medidas nombradas.

xi) El trabajo tiene gran relevancia en la documentación analizada. Es un aspecto central en la situación de crisis y emergencia y es entendido como el eje vertebrador de la fuerza política y de la acción de gobierno desde los documentos de 2001, haciendo referencia a acciones de largo plazo y también de respuesta a la emergencia.

xii) También tienen gran relevancia las políticas sectoriales en términos de acceso al bienestar y a partir del diagnóstico realizado, se organizan propuestas en todas las áreas de corto y largo plazo.

xiii) Aunque la respuesta a la pobreza es contundentemente justificada, también aparece siempre sospechada. Lo asistencial como algo connotado negativamente, la necesidad de contrapartidas y el riesgo de que las políticas se deslicen al asistencialismo, el que implicaría pasividad, dependencia e indignidad son elementos que aparecen en los documentos sin que ni una sola vez desarrollen lo que suponen ni aquello que fundamenta estas afirmaciones. Las valoraciones del sentido común, en torno a la asistencia, hacen parte también de lo que el Frente Amplio, plantea en sus documentos.

xiv) Lo anterior se expresa en la absoluta falta de referencia a la conveniencia, pero incluso necesidad, de estabilizar un componente asistencial dentro de las prestaciones públicas, que será realizado a partir del Plan de Equidad. No parece el Frente Amplio haber considerado nunca esta posibilidad hasta el año 2007.

xv) Sobre las políticas sectoriales y el trabajo, es clara la valoración y relevancia que el FA les otorga en la mejora en los niveles de vida y para la sociedad en general. Es el cambio de su orientación y desempeño, lo que parece operar de fundamento a la transitoriedad de la asistencia. Incluso en relación con el mercado de trabajo, hay una expectativa importante de cambio, aunque no de manera inmediata.

xvi) La categoría central desde la que se plantea el Plan de Emergencia, es la de pobreza. Aparecen en algunos casos exclusión y marginalidad, desposeídos, postergados, pero en menor medida. Más allá de la centralidad mencionada en torno al trabajo y las referencias al neoliberalismo y sus consecuencias, no hay un análisis profundo en torno a las causas de la pobreza. Dentro de esa situación, particular preocupación generan los niños, niñas y adolescentes y en esto, el Frente Amplio se pone a tono con las orientaciones de los PTC.

xvii) Los documentos no solo avanzan en especificar las áreas que implicará la política social en un gobierno progresista, sino también la forma en que la misma adoptará. Así, la integralidad, participación y descentralización aparecen como ejes vertebradores de la propuesta y además como parte de la mirada que se realiza, más allá del Frente Amplio.

xviii) En contraposición a lo indicado precedentemente, son muy escasas las referencias a problemas de coordinación, articulación y fragmentación, y la evaluación y el monitoreo, aspectos que luego tendrán centralidad en la definición del MIDES.

xix) Es también coincidente la ausencia de referencia a la necesidad de crear una nueva institucionalidad encargada de la gestión y articulación de las políticas sociales y en particular de la atención a la emergencia. Incluso a partir del conocimiento de la experiencia de otros países en este sentido, es una alternativa discutida y descartada.

xx) Finalmente, los documentos comparten la centralidad del Estado en estos procesos y en términos generales en la protección y bienestar social. Se trata de un Estado que debe ser reformado, pero cuya actuación es imprescindible de cara a un gobierno progresista. En función de esto y la centralidad otorgada al trabajo, el lugar que se le atribuye a la política asistencial, es más propio de los regímenes de bienestar liberales.

## **VII.II. EL FRENTE AMPLIO DURANTE LOS PRIMEROS AÑOS, DEL PRIMER PERIODO DEL GOBIERNO NACIONAL (2004/2005 – 2007)**

La segunda y tercera etapa en el proceso de ampliación, diversificación e institucionalización de la política asistencial, se dan dentro del primer gobierno del Frente Amplio, configurando el momento ‘fundacional’ del objeto de esta tesis. Se crean el MIDES y dispositivos orientados a la participación y descentralización y articulación de las políticas sociales. Asimismo, se define y ejecuta el Plan de Atención de la Emergencia Social (PANES) y se discute y toma forma el Plan de Equidad, cuyo inicio se ubica en el 1 de enero de 2008.

Este período, es también reconocido por el Frente Amplio como con una enorme legitimidad en la ciudadanía. En el Congreso Líber Seregni, desarrollado en diciembre 2007 se indica que se atraviesa un momento histórico sumamente favorable para el crecimiento de la fuerza política y la expansión de sus valores y donde se reconocen niveles de aprobación muy importantes en la opinión pública. Se entiende que esto también supone una enorme responsabilidad en términos de consolidar aún más el liderazgo político e ideológico (Frente Amplio, 2007). Es entonces un momento trascendente en la construcción de legitimidad realizada por el gobierno y en este caso, sobre una de sus innovaciones fundamentales.

Es además un período que las personas entrevistadas participantes del mismo, recuerdan como un tiempo ‘épico’, y de enorme entusiasmo con la tarea a emprender:

El primer período fue de cariño puro. (...) Había otra épica. Una vuelta un compañero nos dijo: ‘ustedes están cumpliendo el sueño del pibe’. Haber militado desde el 71, en mi caso siendo un gurí y tener la posibilidad de participar del primer gobierno frenteamplista, era un honor. ¿No te vas a romper el alma? (E 10).

Y otra indica que el proceso inicial “Se juntaba con una épica, con los valores del Frente, cierra todo. Fue un período maravilloso, para los que lo vivimos, fue volver a vivir” (E 3). En similar sentido, agrega otra persona, “Había mucha energía, era el primer gobierno del Frente Amplio. (...) Fueron años de revolución” (E 2). Finalmente, también se destaca que “El MIDES en sus orígenes era una usina de efervescencia permanente, de ideas que brotaban y de cierta mística que sin duda también pautó, toda la primera etapa” (E 7).

Este punto se centra en la segunda etapa que se considera se desarrolla desde diciembre de 2004 y hasta fines de 2007, cuando concluye el PANES y comienza el Plan de Equidad.

### **VII.II.1. El Frente Amplio de cara y en el gobierno (2004/2005 – 2007)**

El Frente Amplio asume formalmente el gobierno el 1 de marzo de 2005, pero es en diciembre de 2004 y de acuerdo a las personas entrevistadas, que el electo Presidente, define la creación del MIDES: “Tabaré tiene esos gustos” (E 19) y otra persona indica que “Un día vino Tabaré y dijo: hay que crear un Ministerio” (E 2) y finalmente otra menciona que

“Tuvimos una reunión en Presidencia para convencer a Tabaré que no armara el MIDES. Nos escuchó Gonzalo Fernández y nos dijo: ya está decidido” (E 11).

Son tres los motivos que se mencionan como explicación de esa decisión. En un caso, se hace referencia ‘al clima de época’, en tanto y como fuera analizado, en América Latina se venían poniendo en marcha estas Secretarías de Estado y también aquí se encontraban los organismos multilaterales promotores, como el BID y BM. El primero de estos, estaba en INFAMILA y de acuerdo a una persona entrevistada “Hay todo un espacio de influencia, bastante centrado en INFAMILA, que también era la chequera” (E 1).

Otros mencionan la necesidad de crear una autoridad social equivalente a la económica, lo que suponía -al menos como primer paso- un organismo de igual jerarquía (E 19). Una persona entrevistada visualiza en esto la influencia de la Intendencia de Montevideo, con la creación del Departamento de Descentralización y la necesidad de jerarquizar sus tareas y competencias. En el gobierno nacional “Si no sos Ministro, los otros Ministros van a decir: yo soy Ministro” (E 19). En sintonía con esto, otras personas indican la necesidad que el ‘buque insignia’ tuviera relevancia institucional (E 16 y E 17) y otra entiende que:

Primero se iba a trabajar sobre el Plan de Emergencia y luego Tabaré decide que se transforme en un Ministerio, porque iba a tener problemas de capacidad de decisión. (...) Tabaré dijo vamos a transformarlo en un Ministerio porque van a estar muy supeditados, no van a tener posibilidad de decisión (E 13).

Otra persona entrevistada agrega además que:

La OPP estaba muy devaluada desde la época de Davrieux y los otros ministerios no le daban pelota. Había que hacer un Ministerio, una política más transversal. Aparece el Consejo Nacional de Políticas Sociales y los Gabinetes (E 10).

Finalmente se menciona que:

La idea del MIDES, es totalmente aleatoria. Pasamos ríos de tinta sobre si teníamos que ser una Comisión dependiente de Presidencia de la República, o un Ministerio. Iban y venían argumentos para un lado y para otro, y todo era, cual era la mayor jerarquía. Todo el mundo sabía que el Plan de Emergencia tenía que tener una jerarquía. (...) Tabaré opina que tiene que ser un Ministerio, porque una oficina es una oficina. Y si sos un Director de una oficina ¿vas a articular Ministerios?. Eso no va a suceder. Acá está la decisión política de la plata que se va a destinar al Plan de Emergencia, la decisión política de que este es el buque insignia, y un Ministerio que tiene un rol articulador de las políticas sociales (E 5).

El argumento contra el Ministerio, basado en su exclusiva asociación a la pobreza, aparece formulado por algunas de las personas entrevistadas, que entienden era un riesgo que se evitaba ubicando al PANES en la órbita de OPP o Presidencia (E 18). En otro caso, se comparte este planteo y se agregan los límites de la igualdad formal:

Tenía toda la pinta de terminar siendo un Ministerio de pobreza. Eso implicaba problemas conceptuales severos y problemas de políticas porque como ibas a articular eso con las políticas estructurales. ¿Como articulabas realmente con vivienda, con educación, con salud y con trabajo? (...). Los Ministerios tenían tradición, tenían cuerpos formados más o menos

espuriamente o algunos concursados, pero ningún Ministerio tenía menos de 15 años en ese momento y vos creas un Ministerio nuevo, para el cual vas a tener que formar gente y le vas a dar autoridad para ordenar a los otros transversalmente (E 11).

Finalmente, otros argumentos se centran en la necesidad de cuidar los equilibrios políticos internos al Frente Amplio, aspecto muy relevante para acordar y alinear al conjunto de la fuerza política detrás de las decisiones de gobierno. La creación de este Ministerio y la designación como Ministra a Marina Arismendi, daba la posibilidad de incorporar al Partido Comunista al Gabinete<sup>44</sup> (E 18 y 19). Otra persona entrevistada indica que:

Esta iniciativa fue tomada por el propio Tabaré Vázquez (...) con el argumento de qué, en la conformación del primer gabinete del Frente Amplio, el Presidente necesitaba un cierto equilibrio entre los distintos sectores que componían entonces el Frente Amplio. Por lo tanto, necesitaba una figura de relevancia para ocupar un cargo de relevancia, esto es, un cargo ministerial. No le daban las cuentas, prácticamente había designado a todo el Gabinete y no sabía donde y como ubicar al Partido Comunista. (...) Así surge la idea de crear un Ministerio de Desarrollo Social, atado a un nombre, a una figura que tenía relevancia (E 7).

Combinando argumentos también se menciona que:

La decisión de Tabaré era el Plan de Emergencia, no era hacer un Ministerio de Desarrollo Social (...) Después le dijo a Marina: si no hacemos un Ministerio, no vas a tener fuerza en la interlocución y lo otro es que le dio un lugar al Partido Comunista. (...) Ese Gabinete de Tabaré eran los jefes de los Partidos y Marina era la Jefa de su Partido (E 3).

Otra persona entrevistada también considera que el electo Presidente tuvo una mirada extensa políticamente y resolvía los equilibrios sectoriales y agrega que

El sabía que había una barra de gente -más allá de que la Ministra designada fuera la que decidiera quienes iban a ser-, pero había una barra acumulada de discusión y de crecimiento y de propuesta programática, (...) había un montón de gente en la vuelta (E 15).

A partir de esa definición, se realizan dos movimientos: se define un equipo base de trabajo y luego se sale a recorrer el país. En relación al primer aspecto, el armado toma al comienzo como referentes a quienes habían estado trabajando en las comisiones temáticas del FA:

---

<sup>44</sup> La Ministra de Defensa fue Azucena Berrutti (Partido Socialista) y Sub secretario José Bayardi (Vertiente Artiguista); el Ministro de Economía y Finanzas fue Danilo Astori (Asamblea Uruguay) junto con Mario Bergara; el Ministerio de Educación y Cultura estuvo a cargo del Presidente del FA, Jorge Brovetto y fue Subsecretario Felipe Micheli (Nuevo Espacio); José Mujica y Erneto Agazzi (Movimiento de Participación Popular) estuvieron a cargo del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca; José Díaz (Partido Socialista) fue el responsable del Ministerio del Interior; Reinaldo Gargano (Partido Socialista) estuvo a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores y fue Subsecretaria, Belela Herrera. En el Ministerio de Salud Pública las autoridades fueron María Julia Muñoz (Vertiente Artiguista) y Miguel Fernández Galeano (Partido por la Victoria del Pueblo) y el de Trabajo y Seguridad Social estuvo a cargo de Eduardo Bonomi (Movimiento de Participación Popular) y Jorge Bruni. En el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, fue Ministro Víctor Rossi (Alianza Progresista) junto con Luis Lazo. En el caso del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, la responsabilidad máxima estuvo a cargo de Mariana Arana (Vertiente Artiguista) junto con Jaime Igorra (Asamblea Uruguay). Héctor Lescano (Partido Demócrata Cristiano) estuvo a cargo del Ministerio de Turismo, junto con Alberto Prandi. La excepción la constituyó el Ministerio de Industria y Energía, con Jorge Lepa como Ministro, siendo el Subsecretario Martín Ponce de León (Vertiente Artiguista).

Cuando Tabaré resuelve el tema, lo hace ya nombrando a la Ministra y a la Sub secretaria y a la Directora General. (...) Las nombra y el grupo queda en *stand by*, ahí nuestro rol cambia. Tenemos una reunión con ellas y en esa reunión ella nos invita a seguir trabajando, sin ningún tipo de compromiso porque ella no sabía como se iba a armar la estructura del Ministerio, ni que se iba a hacer, ni como se iba a hacer, nada. Nadie tenía idea, de nada. (E 15)

Algunas de las personas que habían participado en estos asuntos, asumirían cargos en el Poder Legislativo, proponiendo los sectores políticos, otros nombres, hasta llegar a 12 personas. Igual que el resto de quienes integrarían el gabinete, se trasladan al Hotel Presidente. Indica una persona entrevistada:

Yo me integro allí, en el Hotel Presidente. Era [el MIDES] una cosa indefinida, no se sabía lo iba a ser (...) El primer proceso era como una nebulosa todavía, no había lineamientos claros de lo que se quería hacer, de lo que se iba a hacer (...) No se sabía que estructura darle al Ministerio (E 13).

Ese equipo de 12 personas, que eran en ese momento todo el MIDES, sale a recorrer el país en tres autos. Este episodio aparece relatado -y gratamente-, por quienes participaron del mismo. Una indica que eran muchas horas juntos, que permitieron vivir cosas muy profundas (E 10). Otra persona menciona que:

Cuando cabíamos en tres autos, salimos y recorrimos y nos reunimos con las organizaciones sociales de cada uno de los departamentos que nos tocaba, para decirles, ustedes van a tener un rol. Después vino toda la ingeniería de crear los Consejos Sociales. (...) Nos reuníamos con las organizaciones sociales y nos reuníamos con el Frente (E 5).

En otros casos se agrega que:

No teníamos nada. Naciones Unidas nos pagó los tres autos, la comida y los hoteles de esos tres autos. Y ahí salimos a todos los departamentos y Montevideo lo hicimos todos juntos, pero también dividiendo las zonas. Fuimos, recorrimos, reuniones con un montón de gente (E 15).

Salimos en 3 autores a recorrer el país, hubo que pernoctar en los cuarteles. Ahí se empezó a ver como trabajar con la gente del lugar, se vio la necesidad de que en cada lugar tiene que haber un representante del MIDES. Empezaron a surgir las Oficinas. Desde el primer momento el Ministerio se empezó a expandir, a gestarse en todo el país. No tenías gente, eran voluntarios, pases en comisión. (E 13).

#### VII.II.1.1. EL MIDES: LA INSTITUCIONALIDAD QUE SE ADELANTA A LA POLITICA

El MIDES nace atravesado por diversas circunstancias. La primera ya indicada, refiere a que se trató de una **propuesta discutida y rechazada por la fuerza política**. Luego, que **lo que resultaba claro como asunto de su competencia era el Plan de Emergencia, definido como transitorio, lo que instalaba una tensión entre una estructura permanente y una acción de corta duración**. Fue tarea básicamente de quienes fueron parte de ese proceso

sumarle otros contenidos y puede observarse que tomará básicamente la forma de sus experiencias y preocupaciones. Esto se procesa al mismo tiempo en que se organiza la respuesta a la emergencia.

Las personas entrevistadas también acuerdan sobre las precarias condiciones en que se realizaba el trabajo “El entusiasmo era grande, pero todo el resto era muy precario. Las cosas con que vos empezaste a hacer esto, eran muy precarias todas” (E 1) y otra persona, en relación al primer local ocupado, recuerda que “En el local del BPS, tenía una oficina un poco más grande que esta y éramos 14, con 2 computadoras. Teníamos que hacer agenda de computadora: cuando la precisás vos, cuando la precisás vos. Era una fase épica” (E 10). Y en otro caso, ese carácter se lo entiende expresado en la ausencia de horario de trabajo, sintiendo emoción y la responsabilidad de poder hacer las cosas (E 17). La misma persona recuerda una reunión con el BM, en que este organismo pregunta sobre las posibilidades de realizar lo que se proponía el MIDES siendo 12 personas, a lo que la Ministra responde: ‘somos miles’. Recibían donaciones de escritorios, hojas y biblioratos y ‘bastante apoyo’ de Naciones Unidas (E 15) y otra persona entrevistada recuerda que:

El único vehículo que tuvo el MIDES, en un principio, fue una camioneta que la donó Nordex. Los demás vehículos eran de diferentes Ministerios, los choferes eran de diferentes Ministerios. (...) No teníamos computadoras, ni escritorios, cuando nos mudamos a 18, eso estaba lleno de muebles. En el primer local era además la época que se fumaba adentro. A las 5 de la tarde nadie podía respirar adentro (E 13).

No es posible dar cuenta de los cometidos, objetivos y estructura del MIDES, a partir de un único documento, siendo tres las fuentes fundamentales: la Ley 17.866 que crea el nuevo organismo; el Decreto 286/006 referido a su estructura organizativa y documentos producidos por el nuevo ministerio. De esto surge un proceso paulatino de toma de definiciones.

Es posible indicar tres asuntos básicos en relación al MIDES: sus cometidos y las atribuciones designadas, la estructura que adopta y los mecanismos para alcanzar esos cometidos. Estos no forman parte de la ley de creación del MIDES, sino que son incorporados en forma posterior a la misma y se vuelven relevantes en relación a lo que el MIDES dice de sí mismo.

#### I) Cometidos y atribuciones del MIDES

Dentro de los cometidos y atribuciones, es posible identificar dos aspectos fundamentales: las competencias que se le definen y los organismos que se le ubican bajo su responsabilidad. Aquí un aspecto fundamental fue el de ir más allá de la emergencia. De acuerdo a una persona entrevistada suponía recoger asuntos planteados por la fuerza política:

Insisto, todo ese tema de ser Ministerio y de pensarse, mirando a la luz del Uruguay Social que escribe con claridad que lo universal y lo focalizado no están contrapuestos, (...) entonces un Ministerio va mucho más allá que el Plan de Emergencia y, por lo tanto, a la hora de crear las responsabilidades ministeriales, los que tenían responsabilidad en un

componente, en cada componente del plan, tenían también una responsabilidad de carácter nacional (E 5).

Los contenidos que trascienden al PANES se asocian fundamentalmente con tres asuntos: la descentralización y la participación; la evaluación y el monitoreo y la coordinación y rectoría de las políticas sociales. Como fuera planteado, el primero de estos asuntos formaba parte de las orientaciones del FA, pero más allá de esto, los otros dos, no eran tema de discusión y, por tanto, no eran ejes centrales en la mirada sobre las políticas sociales.

A la pregunta sobre si en el Frente Amplio existía preocupación por estos asuntos y si se había visualizado su necesidad, se responde que “No demasiado. La teníamos, pero no con mucha fuerza. Sabíamos que teníamos que coordinar, pero capaz que no con la fuerza que tuvo para el MIDES” (E 19). Otra persona entrevistada en relación a la coordinación, indica que:

Apareció ahí el contenido, con la ley de creación del MIDES. En marzo de 2005 cuando se vota, tenemos el PANES, la coordinación de las políticas sociales, y la evaluación y el monitoreo de las políticas (E 15).

En otro caso, ante la referencia sobre la ausencia de estos asuntos en la documentación y por tanto, a la ‘necesidad de crear un sentido al MIDES’ con posterioridad a su existencia, se responde:

Nuestra explicación era que parte del fracaso de las políticas históricamente desplegadas por el Estado, obedecían a una fragmentación y a un divorcio entre sí, una suerte de dislocación del conjunto de las intervenciones estatales. Entonces decíamos, bueno, hay que generar ámbitos con suficiente autoridad política y legitimidad para tener la capacidad de imponer de manera consensuada una cierta direccionalidad en el conjunto de la política pública. (...) El discurso era siempre de una política social integral e integrada, pero era eso. Eso se intentaba hacer, desde la OPP con una revalorización de su función, o sea, que no era solamente la planificación económica y la ejecución presupuestal. Una vez que nace el MIDES, nosotros dijimos ese contenido que proyectábamos para una OPP social, vamos a tratar de que quede en la huella del MIDES, cosa que se logró cuando se crea la División de Políticas Sociales, que se creó con esta idea, dicho además por Marina [Arismendi]. La Dirección de Políticas Sociales tiene que ser una suerte de usina de ideas, de alguna manera problematizar, discutir, debatir estratégicamente y a largo plazo las políticas sociales (E 7).

De acuerdo a la misma persona, esto suponía un esfuerzo importante en no vincular el MIDES de manera exclusiva a la pobreza:

El MIDES nace ‘con un pecado original’, es inmediatamente asociado con el PANES, con el abordaje de la extrema pobreza y la pobreza y con enormes dificultades para proyectarse más allá de eso. (...) Acompañamos la creación del MIDES siempre y cuando hubiera la creación de una instancia de articulación superior que fue el Gabinete Social y el Consejo de Políticas Sociales. Esto fue, unos meses después (E 7).

Se trata de una preocupación compartida por otra persona entrevistada:



Hay dos cosas que concomitantemente hace el MIDES, el Plan de Emergencia que tenía finalización y creación de institucionalidad. Esto surge por necesidades de la práctica. Una vez que instala un Ministerio, tiene que darle un contenido al Ministerio. El contenido se define, en la medida que va a ser un Ministerio articulador de las políticas sociales, y preparador de que la política la siga desarrollando después el Ministerio o el organismo competente en esa materia. (...) Nos costó mucho sacar del imaginario de la población, que no era un Ministerio pobre para pobres. Por eso se creó el Consejo Nacional de Políticas Sociales (E 10).

Esta persona entiende que era una idea compartida por algunos de quienes dirigían el nuevo organismo y de acuerdo a otra persona entrevistada, no parecía ir mucho más allá del MIDES:

La Rectoría del MIDES no se la creía nadie, nos la creímos nosotros. Nosotros teníamos el PANES, después tratamos de desarrollar el área de coordinación de las políticas sociales, después teníamos toda el área de DINEM, la articulación de la información. (...) La gente del equipo lo tenía recontra claro que nosotros teníamos que dejar de ser el Ministerio de la emergencia para ser el Ministerio de la coordinación de las políticas sociales. Otra cosa es que lo hayamos podido hacer (E 3).

Otra persona entrevistada comparte esa perspectiva y también las dificultades que suponía:

Cuando se impone la decisión, que venía de arriba de crear el MIDES, nosotros dijimos, el MIDES no puede quedar solo como una unidad ejecutora de planes para pobres, tiene que asumir un carácter de autoridad rectora en materia de políticas sociales. (...) Ahí entraba también el debate acerca de como puede ser un Ministerio rector, ganarse la legitimidad como autoridad social, si primero que nada nace desnudo, sin recursos y sin historia. Si no tiene recursos, no tiene capacidad de influir (E 7).

A distancia de estos planteos, indica otra persona que:

Era un Ministerio que acababa de nacer, pero era un Ministerio con un respaldo político importante. Había un respaldo directo de Presidencia de la República y había mucha apuesta política a que eso saliera bien (E 17).

Finalmente, y en lo que hace a la evaluación, una persona entrevistada indica que:

El que hubiera un espacio de Evaluación y Monitoreo, es una recomendación del BID o de algún consultor externo, pero eso no venía de la cabeza de nadie acá. (...) Era una idea amiga en la cabeza de los que venían, pero no era parte de la cultura uruguaya (E 1).

Aún y a pesar de la información analizada y de lo que surge de las entrevistas, el MIDES indica que nació con vocación articuladora, de coordinación de la gestión, lo que no supone sustituir o duplicar a quienes deben cumplir papeles específicos (MIDES, 2007).

En relación a las competencias se observa un doble movimiento realizado por el MIDES con el paso del tiempo: un peso creciente de los aspectos institucionales sobre las políticas y programas y en relación a estos, de preocupaciones centradas en la pobreza y la emergencia a otras más amplias y generales, organizadas en torno a las ideas de desarrollo, equidad y justicia social. Un documento del MIDES sintetiza estos movimientos:

El PANES terminó en diciembre de 2007 pero ello no significó el fin de la razón de ser del Ministerio sino el comienzo de una etapa para completar su proceso de existencia y crecimiento. El MIDES cambió y conservó su identidad, pasó a ser una institución permanente, capaz de plantearse todos los temas relacionados con el desarrollo social (MIDES, 2008 b: 8).

La Ley 17.866, en su artículo 9 establece 13 competencias para el organismo (y en los mismos términos se mantienen en el Decreto 286/006 de agosto del 2006) que se entiende son agrupables en cuatro esferas: desarrollo del Plan Nacional de Emergencia Social; gestión de políticas y planes en áreas específicas; articulación y coordinación de la oferta pública social; y organización y gestión de un sistema de información de la oferta pública social.

En relación al PANES, se señala que le compete al MIDES:

Implementar, ejecutar y coordinar el Programas de Atención a la Emergencia Social, mediante la cobertura de las necesidades básicas de quienes se hallan en situación de indigencia y de extrema pobreza, buscando el mejoramiento de sus condiciones de vida y su integración social (Ley 17.866).

Sobre la gestión de políticas y planes en áreas específicas, se indica que más allá de las competencias de otros Ministerios y organismos, debe el MIDES formular, ejecutar, promover, dar seguimiento y evaluar las políticas en materia de juventud, mujer, adultos mayores, discapacitados y desarrollo social en general (Ley 17.866).

En cuanto a la tercera de las esferas, se señala que el MIDES deberá asesorar al Poder Ejecutivo y proponer políticas nacionales en asuntos de su competencia. Y se agrega que:

Coordinar las acciones, planes y programas intersectoriales, implementados por el Poder Ejecutivo para garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales a la alimentación, a la educación, a la salud, a la vivienda, al disfrute de un medio ambiente sano, al trabajo, a la seguridad social y a la no discriminación (Ley 17.866).

También deberá coordinar con los Gobiernos Departamentales y atender los asuntos internacionales vinculados al desarrollo social y con la sociedad civil, establecerá ámbitos de coordinación y asesoramiento y fiscalizará toda institución privada con la que ejecute programas sociales, de forma de garantizar su cumplimiento (Ley 17.866).

Finalmente, los cometidos refieren también al diseño, organización y operación de un sistema de información social y un registro único de beneficiarios. Pese a estos nombres, en el primer caso la referencia es a grupos en situación de vulnerabilidad y a los efectos de focalizar adecuadamente. El segundo, se integra por personas habilitadas para acceder a los programas sociales y sujeto a los criterios de objetividad, transparencia, selectividad, temporalidad y respeto a la privacidad. A esto se suma que el MIDES deberá informar y asesorar sobre los programas disponibles para quienes están en situación de indigencia (Ley 17.866).

Para conocer la misión del MIDES, es preciso recurrir a otros documentos. Además de las tareas mencionadas, se señala que su lugar está en la rectoría de las políticas sociales, siendo

por tanto el responsable de todas las que se implementan a nivel nacional, propendiendo a la consolidación de una política social redistributiva de carácter progresiva. Se agrega que se trata de un encargo que surge además de la necesidad de articular las políticas de emergencia con las políticas de carácter universal y estructural (Decreto 286/006; MIDES, 2006).

El documento de Transición de Gobierno 2009/2010, suma la visión y también aquí se observa la ampliación de las competencias que se entiende corresponden al MIDES:

Contribuir al desarrollo social, desde la perspectiva de la justicia social y la equidad, con un enfoque de género y generacional, mediante la ejecución, coordinación y regulación de políticas públicas estatales fundadas en principios de solidaridad, integralidad, eficacia, eficiencia y transparencia de la gestión de los recursos; impulsando la participación ciudadana y de los actores sociales, de forma de asegurar la obtención de impactos sociales sostenidos, profundos e integrales (Presidencia/MIDES, 2009: 10).

Por su parte, los objetivos generales, aparecen separados y asociados a las dos grandes líneas de acción. Al comienzo y hasta 2008, refiere al diseño y ejecución del PANES buscando mejorar la calidad de vida de las personas en situación de pobreza. A partir del Plan de Equidad, refieren a asegurar el ejercicio de los derechos ciudadanos de todas y todas las personas que vivan en el país y estén en situación de vulnerabilidad social (Presidencia/MIDES, 2009).

Es interesante observar que **en la misión, visión y objetivos definidos por el MIDES, no hay casi referencia alguna a la pobreza y/o indigencia**. Solamente en una parte del objetivo general, se mencionan estas realidades. Estas intenciones lo ubican con distancia con la ley 17.866 y los motivos que justifican su creación, pero también de lo que ha sido la orientación fundamental de su acción y la mirada social que sobre el MIDES existe. Este parece no asumir la pobreza como un asunto de su competencia, aún, cuando la mayoría de sus acciones se dirigen a poblaciones que viven en esta situación. En cambio -y a los efectos de dotar sentido al organismo-, parecen sus competencias asociadas a la coordinación y articulación y con responsabilidad sobre el conjunto de las políticas sociales nacionales.

Al analizar la creación del MIDES también importan observar los organismos que se ubican bajo su responsabilidad. Una persona entrevistada entiende esta decisión en el contexto de dotar al MIDES de un sentido que trascendiera la emergencia y en sintonía con las preocupaciones por la rectoría y articulación y coordinación:

Ahí empezamos a discutir las áreas de trabajo, se define un área de evaluación y monitoreo, de espacio territorial, o sea el trabajo en el territorio, el trabajo del INJU y del Instituto de las Mujeres, traerlo del MEC para el MIDES, sacar INFAMILIA de Presidencia y traerlo para ahí. Había otra área de coordinación de todo el PANES, después estaba el área de políticas sociales y otra de participación y desarrollo ciudadano (E 15).

La ley 17.866, incorpora al MIDES al Instituto Nacional de la Juventud (INJU) antes integrado al Ministerio de Deporte y Juventud y al Instituto Nacional de la Familia y la Mujer, que formaba parte del Ministerio de Educación y Cultura. En el caso del Instituto del

Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), con status jurídico de servicio descentralizado, se señala que será a través del MIDES, el relacionamiento con el Poder Ejecutivo.

El documento de Transición, da cuenta de otras modificaciones e incorporaciones. El Programa INFAMILIA, dependiente de la Presidencia de la República, con financiamiento del BID, se incorpora al MIDES como una dirección, a partir de la Ley de Presupuesto quinquenal 17.930 de diciembre de 2005. En la Rendición de Cuentas 2007, se incluye el Programa Nacional de la Discapacidad (PRONADIS) (Presidencia/MIDES, 2009).

## II) Estructura organizativa del MIDES

Una persona entrevistada indica que **“Tabaré crea el Ministerio a la medida del Plan de Emergencia. No estaba en el plan de gobierno crear el Ministerio”** (E 18). El Plan de Emergencia además de aportar un primer y claro sentido al nuevo organismo, contribuirá con la definición de su estructura básica, en tanto las áreas de dirección surgirán a partir de sus componentes (E 15). En similar sentido, se indica que:

Nosotros estábamos en el Hotel Presidente, en la instancia entre las elecciones y la toma de posesión de Tabaré y en ese Hotel Presidente yo tengo perfectamente presente un día que Marina dijo, 7 son los componentes del PANES, ahora empezamos a repartir. Cada uno se tiene que hacer cargo de un componente por lo menos (E 7).

Así, el nuevo organismo se organizará en base a Divisiones, donde cada una administrará uno de los componentes del PANES y otros que lo trasciendan (E 5).

La estructura organizativa tiene una primera referencia la Ley 17.866, que va teniendo ajustes a lo largo del tiempo y así las Memorias de los años 2008 y 2009, refieren a la existencia de nueve direcciones: Dirección General de Secretaría; Dirección Nacional de Políticas Sociales; Dirección Nacional de Desarrollo Ciudadano; Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo; Dirección Nacional de Coordinación Territorial; Dirección Nacional de Asistencia Crítica e Inclusión Social; Instituto Nacional de las Mujeres; Instituto Nacional de la Juventud; Programa Infancia, Adolescencia y Familia (INFAMILIA) (MIDES, 2009 a; 2010 b).

La preocupación porque el MIDES no fuera solamente el gestor de la respuesta a la emergencia se tradujo también en los espacios de decisión, lo que llevó a la existencia de dos gabinetes: el del MIDES y el del Plan de Emergencia (E 5). Agrega otra persona que el primero lo coordinaba la Ministra y se discutían las resoluciones del Consejo de Ministros y el segundo, estaba a cargo de la Sub Secretaria, con el foco en los avances y logros del PANES (E 10). Agrega que además, se discutían avances y logros políticos.

Además, y en sintonía con el gobierno nacional, las Direcciones tuvieron equilibrio entre los distintos sectores que componen el Frente Amplio. De acuerdo a una persona entrevistada “Fue buscado. Marina era y sigue siendo una gran admiradora de Tabaré, entonces siguió a su maestro” (E 19). En similar sentido, otra indica “Marina quería que fuera un Ministerio frenteamplista, que estuvieran representadas todas las tendencias políticas” (E 16).

Las explicaciones que surgen en las entrevistas, refieren a la necesidad de sumar la diversidad de la fuerza política al ‘buque insignia’ (E 17). Otra persona entrevistada menciona que:

Marina siempre propuso -y así lo hizo- una representación plural. Cada Dirección Nacional tenía un representante de los sectores políticos más relevantes o que hubieran tenido un peso importante en la confección y elaboración previa de las propuestas en el campo social (E 17).

En otro caso se indica que “En el primer gobierno, el Frente asumió con entusiasmo y con el reto de decir, yo tengo que poner en la cancha lo mejor que tenga, en todos lados” (E 1). Más allá de lo anterior, también se reconocen los límites de la igualdad formal:

Los Directores tenían pesos distintos. (...) Por un lado había historias anteriores que marcaban un poco la capacidad de incidencia o de influencia en la prefiguración del primer MIDES. Entonces los que de alguna manera habíamos trabajado durante 3, 4, 5 o más años antes de la creación del MIDES y antes de los orígenes del Plan de Emergencia, teníamos como un plus, valor agregado a la hora de plantear y proponer ideas o hacer pesar algún criterio en la construcción del edificio del MIDES. Pero siempre fue con mucho diálogo. El primer MIDES fue muy dialogado, muy discutido, con mucha discusión estratégica, programática (E 7).

Esta preocupación de la Ministra Arismendi, no se explica por la necesidad de ‘administrar discrepancias’ dado que no eran relevantes, sino de una forma de entender el quehacer político, construido en la pluralidad y diversidad (E 7 y E 16). El primer aspecto es compartido por varias personas entrevistadas, quienes en relación al inicio del MIDES destacan la existencia de acuerdos, “El primer tiempo del MIDES fue muy fermental, de extensas jornadas laborales (entre 10 y 12 horas diarias), de mucha discusión, pero también mucho acuerdo, donde no primaban miradas sectoriales” (E 19). Se agrega que:

Discutíamos horas, horas y horas, pero para eso nos pagaban, para eso nos pusieron ahí. Había diferencias, pero siempre tratábamos que lo que fuera, fuera mancomunado, sacarlo adelante y eso, porque nos importaba la gente, era lo único que nos importaba (E 15).

Las dificultades existentes, esta última entrevistada, las ubica en las características personales. Finalmente se menciona que:

En el primer gobierno no hubo oposición interna, no hubo crítica interna. Todo funcionaba y todos decíamos que sí a todo. Había gigantescas causas y sentimientos que te ayudaban a vivir eso. La épica del primer gobierno, era la épica de vamos a cambiar el mundo (E 1).

### III) Una forma de llegar

Más allá de la Ley 17. 866 y analizando información producida por el MIDES, se observa que la forma de alcanzar los cometidos adquiere tanta centralidad como estos. Las definiciones tomadas por la fuerza política, y fundamentalmente la experiencia en la Intendencia de Montevideo, se vuelven aquí particularmente visibles. Esto supone por un lado, la valoración favorable de esa experiencia y por tanto a replicar, tal como menciona

una persona entrevistada (E 16), pero además por lo indicado sobre la presencia en el Gabinete del MIDES de varias personas que habían sido parte del gobierno departamental. Para una persona entrevistada la participación, viene del concepto democrático de la izquierda, pero, además, “Importan las cabezas y ahí con Ana [Olivera] que venía de la Intendencia. Muchos habíamos sido forjadores de la historia. Habíamos estado desde los ‘90” (E 19). Se trata de un aspecto también destacado porque quienes no formaron parte del gabinete departamental:

Nosotros teníamos por el trabajo y la experiencia de prácticamente todos los que estábamos ahí, mucho trabajo territorial, de ir mucho con programas, con los recorridos. (...) Marina fue muy abierta a recibir ese tipo de opiniones y teníamos a Ana que venía con toda la experiencia de la descentralización de Montevideo (E 15).

Esa experiencia, a su vez, recibía la influencia de Brasil, por ejemplo, a través del Presupuesto Participativo:

La idea de la participación estaba impregnada. Esa la teníamos. De qué forma promover la participación social, ciudadana de los actores locales, bueno, era tratando de descentralizar las decisiones o por lo menos, abriendo canales de participación, de opinión, de consulta (E 7).

Aún cuando estos aspectos, junto con la evaluación y el monitoreo, no formaran parte de los debates y diagnósticos realizados por el FA antes de asumir el gobierno, en algunos relatos aparecen como asuntos sobre los que parecería haber existido un largo acuerdo:

Ahí pensamos el diseño inicial, después siempre hay cosas que se van ajustando. Yo creo que hay cosas bien interesantes que nacen junto con el Ministerio, que es la decisión de la descentralización, de la participación, el concepto de descentralización participativa y el concepto de evaluación y monitoreo de las políticas que llevamos adelante. El Ministerio nace con esos dos componentes, lo cual lleva a pensar en direcciones departamentales. (...) Para mi esa vocación de descentralización con participación y de evaluar y monitorear, nosotros nacimos con evaluación de todos los programas, nos pegamos todos los días con 10 látigos, arreglamos con la Universidad, que nos pega otros látigos, pero está bien (E 5).

En sintonía con ya analizado, la proximidad territorial, será también un eje fundante del nuevo organismo. Se indica que el Ministerio debe contribuir al desarrollo de escenarios de participación social que permitan el fortalecimiento de la ciudadanía activa, promoviendo la más amplia integración de los protagonistas a las actividades. Esto hace que su instalación en el territorio y el fortalecimiento institucional de la coordinación territorial, constituyen lineamientos estratégicos, a través de la gestión descentralizada y articulación territorial (Decreto 286/006; MIDES, 2006; 2007). Una persona entrevistada señala:

Ahí se realiza la convocatoria a quienes integrarían el nuevo Ministerio y ahí toma fuerza la idea de participación y coordinación. La idea que el MIDES debía estar en cada territorio. La cercanía toma fuerza y la necesidad de generar espacios de participación (E 18).

Entonces, los cometidos establecidos en la ley de creación del MIDES, junto con la forma en que el Ministerio se plantea alcanzar sus objetivos, dan lugar a dispositivos de articulación

y promoción de la participación, algunos de carácter nacional y otros de expresión territorial<sup>45</sup>.

Dentro de los dispositivos de carácter nacional y como forma de dar cumplimiento a los cometidos definidos para el MIDES, son creados en 2005 y a través del Decreto 236/005, el Gabinete Social y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

La Memoria Anual 2005, permite visualizar la mirada del organismo sobre los mencionados y el objeto de esta tesis. Indica que para la superación de la pobreza e indigencia se requiere de un contexto económico favorable; mejorar la accesibilidad y adecuación a las necesidades de los servicios educativos, sanitarios, alimentarios, de vivienda, y la generación de empleo genuino; y una política de promoción social que complemente las políticas de asistencia y evite que devengan en asistencialistas. Se agrega que, sobre el último elemento, el MIDES tiene una responsabilidad directa e insoslayable y respecto de los demás, cuenta con dos instrumentos privilegiados: el Gabinete Social y el Consejo Nacional de Políticas Sociales (MIDES, 2006).

En el Decreto 236/005 se establece que es necesario crear una instancia interministerial para garantizar e incrementar niveles de coordinación, planificación, articulación, seguimiento y evaluación de las políticas sociales del Estado, entre las diversas áreas de ejecución. Por esto, se crea el Gabinete Social, integrado por los titulares de los Ministerios de Economía y Finanzas; de Educación y Cultura; de Trabajo y Seguridad Social; de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y de Desarrollo Social, quien lo presidirá.

Entre otros, tendrá como cometidos, asesorar y proponer al Poder Ejecutivo, planes, programas y proyectos de carácter social vinculados a los Ministerios que lo integran; analizar y acordar las prioridades y asignaciones presupuestales vinculadas al Gasto Público Social; establecer lineamientos de acción conjunta entre las políticas sociales de los diversos Ministerios; y articular atribuciones y campos de actuación intergubernamentales entre las instancias nacionales y municipales y de carácter sectorial con los diferentes órganos y entes públicos (Decreto 236/005).

Finalmente, se señala que, para instrumentar los acuerdos alcanzados por el Gabinete Social, se crea el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNPS), integrado por representantes de los Ministerios involucrados y presidido por el Director de Políticas Sociales del MIDES (Decreto 236/005). A estos organismos se suman la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y en calidad de invitado permanente, el Consejo de Intendentes y organismos e instituciones invitadas: ANEP, BPS, INAU e INE (CNPS, 2009 b: 9).

---

<sup>45</sup> Serán aquí presentados los dispositivos no sectoriales y/o temáticos. El MIDES además participa y/o promueve un conjunto amplio y variado de instancias vinculadas a temáticas específicas. Pueden señalarse entre otros, el Plan Nacional de lucha contra la violencia doméstica; Plan de igualdad de oportunidades y derechos entre hombres y mujeres; Consejo Nacional Consultivo Honorario de los Derechos del Niño y el Adolescente; Comisión Asesora de Agua y Saneamiento; Consejo Consultivo del Observatorio Montevideo; Comisión Sectorial de la Seguridad Social; Comité de Erradicación del Trabajo Infantil; Sistema Nacional de Emergencia (Presidencia/MIDES: 2009).

Los cometidos refieren a coordinar la planificación y ejecución de las políticas sociales sectoriales; instrumentar los acuerdos alcanzados en el Gabinete Social; elevar a su consideración las propuestas acordadas en el Consejo y recomendar nuevos procedimientos, normativas y mecanismos que contribuyan a mejorar las intervenciones del Estado en materia de desarrollo social y bienestar (Presidencia/MIDES, 2009).

Varias personas entrevistadas comparten la gran relevancia del CNPS y el menor peso del Gabinete Social, durante este primer gobierno. Se indica que la convocatoria en sus inicios era a coordinar políticas sociales, lo que era muy genérico y vincula esto con:

El lugar que se le pretendía dar al MIDES, que era más bien un lugar de articulación de políticas. Y me parece bien rescatarlo de esa manera porque efectivamente fue así y fue una tensión que tuvo el MIDES entre articular políticas y ejecutar políticas y en realidad hace de las dos cosas (E 17).

Otra persona menciona que:

El Gabinete Social jugaba un rol más general y el Consejo jugaba un rol de masa crítica con la generación de comisiones que iban abordando la operativización de las medidas y a su vez, ibas conversando con el parlamento los ajustes que había que hacer a las leyes (E 5).

En sintonía, el Consejo es visualizado como un espacio muy potente y ámbito privilegiado de análisis (E 16). Será en este espacio y como se verá más adelante, que se dará forma al Plan de Equidad y en ese proceso, es cuando tendrá mayor relevancia.

Más allá de las orientaciones y experiencias ya destacadas, surge de algunas entrevistas que fue la propia experiencia que llevó a la necesidad de los dispositivos de carácter territorial y orientados a la descentralización y participación. Se señala en un caso que:

Al principio, cuando nosotros fuimos a divulgar el Plan de Emergencia, en enero y febrero de 2005, recorrimos en tres coches prácticamente todo el país, ahí nos dábamos cuenta de que había problemas en la comunicación, de que había que tener referentes locales más o menos estables, más o menos al alcance del Ministerio, entonces ahí nace la idea de crear de alguna manera representantes de la Ministra en cada uno de los departamentos. Luego se da toda otra discusión respecto a la representatividad y pluralidad, o sea lo mismo que discutíamos para el gabinete del MIDES, hasta donde es posible contemplar la pluralidad del Frente. Entonces Marina le pidió a todos los sectores políticos que desde sus respectivas departamentales hicieran propuestas porque eran cargos políticos. Se buscaba un panorama más o menos armónico, equilibrado, en todo el territorio nacional, entre los distintos sectores políticos y tratando de preservar también el peso de cada uno en cada departamento. Por eso en algunos departamentos tenías dos, por algunas características geográficas, territoriales o directamente por fundamento político (E 7).

Se trató de un desarrollo que no estuvo libre de dificultades y tensiones:

Ese es todo otro capítulo, el relacionamiento a nivel central y el nivel descentralizado porque ahí había cruces de todo tipo, desde la autonomía que implicaba que hicieras *a piacere*, cualquier cosa, o directamente la inacción, en algunos casos era la inacción porque si no venía la orden de, no se hacía nada. El anverso era vamos hacer, hacer, hacer mientras no



nos prohibían. Ahí se armaban muchos intrínquilos. Pero sobre todo en la época del Plan de Emergencia, era necesario tener referentes porque era la mediación con las organizaciones sociales, con las ONG que tenían a su cargo la implementación propiamente de los distintos componentes, el control de que efectivamente llegara o no llegara, todo el tema de la focalización, las visitas. Era básicamente militancia política, en algunos casos sustentada porque tenía una formación profesional X, maestros, maestras, profesores, pero otros ni una cosa ni la otra. Era un referente político, del partido tal. Y ahí iba mucho en el perfil personal de cada uno, tenías algunos que de pronto no tenían una cualificación terciaria, pero tenían una ductilidad en terreno envidiable y en cambio el otro era un ladrillo. Después se fue complejizando todo, se agregaron más programas, cada programa tenía su referente territorial, entonces las Mesas y todo eso, en muchos casos duplicando, yuxtaponiendo (E 7).

Otra persona entrevistada recuerda la descentralización como un eje central del accionar del Ministerio, aún previamente a tener las condiciones para realizarlo:

La primera descentralización la precisamos cuando arrancamos con el Plan de Emergencia, y todavía no teníamos condiciones para tener direcciones departamentales, por lo tanto, los que salieron con nosotros el 2 de abril fueron los directores de salud del MSP. Me veo arriba del camión del ejército con Cristina. Era Directora de Salud y nos recorrimos todo. Salud nos representaba, esa era la potencia de la interinstitucionalidad. Nacer con esa potencia, es bien importante. Después logramos, por pases en comisión, tener nuestros directores departamentales. El parlamento además nos aprobó a nosotros tener mayor cantidad de pases en comisión que los que pueden tener el resto de los ministerios (E 5).

A partir de julio de 2005, se crean las Oficinas Territoriales (OT), cuyo proceso de instalación y conformación de acuerdo al MIDES (2009 a: 24) fue lento y complejo, insumiendo importantes esfuerzos. Señala una persona entrevistada:

Nosotros entendimos que era importante esa descentralización porque desde Montevideo, nosotros no podíamos desplegar el MIDES en el territorio, si no era a través de organismos intermedios. Y se empieza la construcción política de lo que es la OT. Esa oficina territorial tenía que ser contenedora de todas las expresiones del Ministerio. Pero eso fue una discusión que nos llevó años y no lo resolvimos. No resolvimos quien tenía la palabra final en la cuestión política en el territorio. Quien tenía la autoridad sobre un programa (...). Queríamos que los territorios se desarrollaran los más articuladamente posible. Muchas cosas las pudimos ir limando y las pudimos ir sobre llevando a partir de los vínculos de amistad y de conocernos de años (E 15).

De acuerdo a la página web del MIDES (2019), son la principal puerta de entrada a los programas y servicios provistos por ese Ministerio y además desarrollan atención descentralizada en barrios y pequeñas localidades dispersas de todo el país. Tiene como objetivo brindar atención ciudadana adecuada y de calidad y apoyar la operativa y articulación institucional del MIDES en el territorio.

Al crearse, cuentan con coordinador territorial, asistente técnico y administrativo y equipo informático. En el 2006 fueron puestas en marcha más del 50% de las previstas, siendo en el año siguiente que quedan instaladas 33 Oficinas Territoriales (MIDES, 2007; 2008 a).

Las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales, constituyen un espacio de coordinación y articulación de políticas públicas sociales en el ámbito territorial, tomando fundamentalmente en cuenta las prioridades a nivel del departamento y la optimización de recursos humanos y materiales (MIDES, 2007; 2009 a).

Una persona entrevistada indica que:

La idea de los Coordinadores territoriales era instalar el MIDES en el territorio, y eso tiene dos vertientes. La coordinación de las políticas sociales que era una de nuestras tareas como Ministerio y con Políticas Sociales instalamos las Mesas Interinstitucionales. (...) Ahí convocamos a todos los Ministerios, todos (E 15).

Están coordinadas por el MIDES, específicamente por sus Coordinadores Territoriales e integradas por representantes a nivel local de los organismos que conforman el Consejo Nacional de Políticas Sociales, pudiendo integrar como invitados a representantes de otras entidades públicas con presencia en el territorio (Presidencia/MIDES, 2009).

Sus cometidos son la elaboración de un inventario de políticas sociales en el departamento y de una agenda social departamental. Un año después de puestas en funcionamiento, se señala que el nuevo desafío refiere al empoderamiento por parte del territorio de ese espacio y la generación de los dispositivos necesarios para el funcionamiento, seguimiento y apoyo a esta nueva institución (MIDES, 2007; 2008 a).

En relación a las Mesas Interinstitucionales, señala una persona entrevistada que:

Fue una pelea política mayor. Primero con los otros Ministerios y con los Intendentes después. Sacar las Mesas les costó sudor y lágrimas. Se decía, no, esto no parece ser adecuado, vas generando muchas cabezas, además genera una rispidez en lugares donde tu querés llevar adelante determinadas políticas con el gobierno departamental, porque en lugar de ir y discutir y acordar con el gobierno departamental, le creas una estructura paralela y además le decís que tiene que mandar gente. (...) Pedían que cada Ministerio nombrara una persona para ir, entonces forzabas una descentralización de los Ministerios cuando no tenían necesariamente posibilidades de responder en todos los departamentos, con gente que pudieras mandar ahí como portavoz del Ministerio. Esto era más difícil con ANEP que sacaba la carta de la autonomía (E 11).

Los Consejos Sociales, fueron concebidos como lugar de intercambio entre el Estado y la sociedad organizada, abriendo caminos hacia una más activa participación. Se los entendió como el interlocutor privilegiado de las Mesas interinstitucionales, debiendo promover la construcción de la agenda social departamental, así como para el análisis y la elaboración de recomendaciones sobre las políticas públicas sociales desarrolladas a nivel territorial. El MIDES asume un rol activo en la promoción y construcción de estos espacios, convocando a la participación y generando espacios de capacitación para su desarrollo y fortalecimiento (MIDES, 2007; Presidencia/MIDES, 2009).

En el 2008, son 22 los Consejos Sociales en el país, 17 son de carácter departamental y 5 regional y en el marco de 12 de ellos, se crean 31 Sub consejo o Consejos Locales que trabajan en sus localidades (MIDES, 2009 a).

Finalmente, los Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCAT), surgen en el marco de INFAMILIA con el cometido de fortalecer las redes locales de protección social para la infancia y la adolescencia, desde una perspectiva de derechos (MIDES, 2010 b).

A nivel territorial, promueven la participación organizada, mediante el impulso a la creación de Mesas de Coordinación Zonal en las que participan organizaciones públicas y de la sociedad civil, vecinos y actores locales. Además, gestionan la articulación de todas las acciones que INFAMILIA realiza en el país, y las que son coordinadas con otras instituciones públicas y de la sociedad civil. Finalmente, también tienen a su cargo servicios de orientación y consulta que se desplazan aprovechando las infraestructuras locales, priorizando la cercanía a las poblaciones con mayores dificultades de acceso a la información (MIDES, 2009 a).

Una persona entrevistada considera que a través de los SOCAT:

Se intenta transmitir una forma de gestión totalmente distinta, un diseño de gestión territorial nuevo, super original, haciendo que las ONG no gestionen proyectos y gestionen participación e interfases. Se generan 70 SOCAT que atendían 220 puntos, porque no eran fijos, se movían, entonces hacían orientación y consulta en las policlínicas, en las Escuelas, en los Liceos y después la parte de Articulación Territorial que era lo más importante, que en función de los problemas de los gurises, pusieran en juego el CAIF, la escuela, la policlínica. Ese era el laburo y después armar un esquema de participación para las cosas que no estaba resolviendo la política (...) lo que quedaba por fuera, ellos tenían que buscar una cosa que sumara y no que repitiera y viera los nichos de lo que no se resolvía, pero que se integraba a la planificación. La planificación final de INFAMILIA eran los 25 planes zonales territoriales, que tenían los SOCAT en el Uruguay que se juntaban a la planificación sectorial. (...) El MIDES tenía esta usina (E 3).

Las Mesas de Coordinación Zonal, son coordinadas por el MIDES e integradas por representantes locales de los Ministerios de Salud Pública, Educación y Cultura, Interior y Turismo, Administración de los Servicios de Salud del Estado, Consejos de Educación Primaria, Secundaria y de Educación Técnico – Profesional, Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay y Organizaciones sociales y de vecinos (Presidencia/MIDES, 2009).

A propósito de todo esto, se indica que:

Empezaste a cargarlo de aspectos que le daban un tipo de institucionalidad, que no había estado discutida en ningún lado, ni en la Comisión de programa, ni lo discutía el Gabinete. Después, la lógica de eso, se reproduce a sí misma (E 11).

Con la **creación del MIDES, el país se ponía ‘a tono’ con lo que venía ocurriendo en América Latina, definiendo como competencia central, la atención a la pobreza**. Esto puede ser visualizado como un intento de otorgar centralidad a esta realidad en el ámbito público, pero supone, al mismo tiempo, asumir su tratamiento como algo abordable en sí mismo y por fuera del trabajo y de las políticas con orientación universal.

## VII.II.1.2. EL PLAN DE ATENCIÓN DE LA EMERGENCIA SOCIAL (PANES)

La política asistencial, además de en aspectos institucionales, se expresará en un variado conjunto de programas, muchos de los cuales se ubican dentro de lo que aquí se denominan marcos, entendiendo por estos, orientaciones generales que amparan esos programas y les dan sentido: Plan de Emergencia, Plan de Equidad y Reforma Social.

El Plan de Atención de la Emergencia Social (PANES), constituye la mayor estrategia de respuesta a la emergencia social y fue desarrollado entre 2005 y 2007. Es creado mediante la Ley 17.869, promulgada el 20 de mayo de 2005 y reglamentado en el Decreto 176/005.

De acuerdo a una persona entrevistada, Tuvimos la ventaja en el primer período, que nosotros tuvimos que elaborar política concreta juntos y ponernos todos a pensar juntos y a trabajar juntos (E 1). Esto, como se verá más adelante, marca una diferencia con el Plan de Equidad, donde -pese al discurso construido-, opera una lógica de continuidad y permanencia de los programas ya existentes a partir de la respuesta a la emergencia.

El PANES reviste gran relevancia, en términos políticos; como dispositivo concreto de respuesta a la emergencia y por las discusiones que instala y que hacen parte de la mirada que el FA tuvo sobre la asistencia y por tanto los discursos construidos en torno a esta. En los aspectos políticos, es importante dado que se trata de una de las primeras medidas de gobierno y que se da con acuerdo del conjunto de la fuerza política y amplio respaldo del Presidente. Una persona entrevistada ilustra esta priorización:

¿Por qué salió el PANES?, porque cuando empezó el gobierno, en abril, cuando se armó el Ministerio, Tabaré hizo una reunión en el Parlamento, llamó a todo el Gobierno, a los Diputados y Senadores y dijo Tabaré quiero decir que acá hay una prioridad y es todo el mundo atrás del Plan de Emergencia. Y se acabó, fue 3 minutos la reunión. Después Marina [Arisemendi] agarraba y estaba Tabaré atrás (E 3).

Esa priorización tuvo como expresión máxima, la asignación presupuestal:

El monto del Plan de Emergencia fueron 100 millones por año. Era el máximo esfuerzo que se podía hacer, que inclusive se tuvo que pelear a capa y espada con el FMI, ahí estabas enganchado con el Fondo y la situación fiscal era espantosa de partida, y entonces gastar 100 millones en algo nuevo, fue algo que hubo que negociarlo mucho y hacer espacio por otro lado. Lo único que se gastó en los primeros dos años fueron esos 100 millones, al resto de todo, 0, no hubo un peso. La prioridad era el Plan de Emergencia. (...) El Frente había dicho, llegamos y hacemos esto pase lo que pase, entonces había que ver como viabilizamos esto sin afectar la estabilidad macroeconómica. La primera elaboración del presupuesto fue tremenda, tenías que decirle a todos que no, porque tenías el Plan de Emergencia. Fue pelearse con todo el mundo, fue terrible (E 14).

Ante la consulta si el monto máximo fue aceptado buenamente en el CNPS, se responde que:

Se sabía que se estaba en una situación muy difícil esos años. Así como a esos les decías 100, al resto de los Ministerios les decías no hay nada. (...) El nene mimado era el MIDES, el que tenía, los primeros 2 años, toda la guita (E 14).

Esta definición presupuestal, operó como marco dentro del cual desarrollar el PANES que “Estaba centrado en la pobreza, inclusive por limitaciones presupuestales. Había limitaciones presupuestales y había que ir a buscar a esa cantidad de gente que no tenían nada” (E 2).

**Las explicaciones para desarrollar el PANES se ubican en la pobreza y la indigencia, pero también en los límites de las políticas sociales, asociadas al mercado formal de trabajo:**

En el año 2005 el PANES puso en foco la situación de pobreza extrema e indigencia en Uruguay. Las personas más afectadas eran niños y adolescentes, dependientes de hogares con jefes o jefas de familias desocupados o con empleos precarios e informales. Hasta entonces las políticas sociales estaban dirigidas principalmente hacia el mercado de trabajo formal. Esta situación, junto con la crisis económica de finales de los noventa con eclosión en el año 2002, condenó a muchas personas a la exclusión (MIDES, 2008 b: 13).

Como se observará, los asuntos temáticos recogidos en el PANES están dentro de los manejados en los espacios de debate realizados fuera y dentro del Frente Amplio. Entre las personas entrevistadas existe acuerdo en destacar el trabajo de la Comisión de Programa, el tiempo para la reflexión, el intercambio y la toma de decisiones y como esto fue luego trasladado al gobierno. Junto a esto, también existe acuerdo en que, en el inicio, el trabajo estuvo centrado en ver la manera de viabilizar las ideas.

Indica una persona entrevistada que:

Había una idea de lo que se quería hacer, pero era muy incierto todo, todavía, entre otras cosas por cuestiones presupuestales. Se fueron definiendo algunas ideas que ya venían de antes. Lo que estaba claro era buscar a las personas que estaban con mayor exclusión social (E 2).

En otro caso se menciona que la Comisión era un grupo chico, sin mandato de grupos políticos y donde “Hubo mucho tiempo para pensar los componentes del PANES en el Frente Amplio. Los primeros documentos del MIDES salen de la Comisión de Programa porque era lo que habíamos pensado en la Comisión” (E 19). En otro caso se señala que:

El Frente sabía que era lo que quería hacer, había existido mucho tiempo para pensar sobre eso. Había debate y movilización social. Los componentes del PANES estaban definidos. El PANES cumple lo que vino del Programa del Frente Amplio. El trabajo entre diciembre y marzo, era pensar la forma de instrumentarlo. En particular el Ingreso Ciudadano (E 16).

Finalmente, otra persona señala que “Después que ganamos, se conforman las comisiones, para ver como aterrizás eso [el Plan de Emergencia] pero sabías cuales eran los componentes que iba a tener el plan” (E 18).

En otro caso, compartiendo que la primera tarea era encontrar la forma de hacer efectiva la transferencia, se agregan otras preocupaciones vinculadas al uso de ese dinero:

Lo que sí se planteo desde la primera etapa que lo primero que se necesitaba era un apoyo económico, para que la gente tuviera un cierto pequeño respaldo. (...) ¿Como transferir ese

dinero, ese pequeño monto?, ¿Cómo hacer para que ese monto fuera bien utilizado? ¿Cómo hacer para que esas familias, esa gente fuera respaldada pero que llegara principalmente a los niños que son siempre los más vulnerables? (E 13).

Entiende una persona entrevistada, que el punto central del acuerdo de la Comisión de Programa, se centraba en la sobrevivencia “Que la gente pudiera vivir era clave. ¿Que haces si no viven? (...) La primera cosa era evitar que la gente se muera de hambre. Y no me importa que lo llamen asistencialismo” (E 19). Más allá de estos acuerdos, otra persona entrevistada destaca la existencia de coincidencias a lo largo de todo el espectro político:

La situación era tan dramática, que cualquier propuesta que nosotros hiciéramos en el sentido de mejora, aunque fuera mínima y aunque fuera acotada tenía una buena caja de resonancia. Es más, no solo a nivel del Frente Amplio. El Plan de Emergencia se vota por unanimidad en el parlamento, la creación del MIDES se vota por unanimidad. Durante el primer año de instrumentación del Plan de Emergencia hubo una suerte de consenso generalizado en todo el sistema político, de apoyarlo sin duda alguna, más allá de las consideraciones que luego hubo. (...) El primer año fue acuerdo absoluto, ningún partido político, ningún sector alzó la voz en contra (E 7).

Como fuera indicado, el eje central del trabajo del MIDES, antes de asumir y en el inicio de su gestión estuvo puesto instrumentar el PANES, lo que -reiteramos- ocurre al mismo tiempo que se da forma a la nueva institucionalidad. Indica una persona entrevistada,

Plan de Emergencia, sin funcionarios, con nuevos procedimientos, con un Ministerio que en 2005 no existió, que no tenía presupuesto, porque el presupuesto empezó a ejecutarse en enero de 2006 y hacer ese diseño fue impresionante (E 3).

Las entrevistas recogen tres preocupaciones centrales en el inicio: la identificación y llegada a quienes serían las personas beneficiarias, de definición de los mecanismos para hacer efectivo el acceso a las prestaciones, en particular el Ingreso Ciudadano y evitar el clientelismo político.

En relación al primer aspecto, se indica que “Fue todo a pedal. Estaba la preocupación, más allá de todos los problemas que teníamos, para identificar bien. El laburo que se hizo fue impresionante” (E 3). Otra persona menciona que, definido el PANES, “El tema era como ejecutarlo. Tuvimos un grupo de trabajo MIDES, BPS, MEF y OPP y ahí se empezaron a ver cuales eran los criterios de selección” (E 14).

La identificación y puesta en marcha del PANES, supuso la articulación con variados organismos, tanto para la definición de la población, como para su identificación a través de los llamados ‘desembarcos’, “A los desembarcos la gente los vivía como la primera vez que se ocupaban directamente y masivamente. Fue toda una revolución, fue bastante removedor” (E 13). Agrega esta persona que:

No había una investigación sobre como era la población y cual era la población. Si se sabía que había una gran crisis, que había una enorme cantidad de asentamientos, que había una gran cantidad de gente por debajo de la línea de pobreza. (...) . Lo primero que se hace es el relevamiento, se recurre a la Universidad y se recorrió todo el país (E 13).

Ese vínculo con la Universidad de la República, en particular con las Facultades de Ciencias Económicas y Administración (FCEA) y de Ciencias Sociales (FCS) es destacado por varias personas entrevistadas. En el primer caso,

Básicamente realizaron, en base a lo que se les planteó el diseño de como captar a la gente, con el mínimo error posible, tarea siempre difícil y con Ciencias Sociales se articuló básicamente todo lo que era el trabajo en campo (E 2).

Se trata de una relación, que como se verá más adelante, volverá a tener mucha relevancia en las definiciones del Plan de Equidad.

Una persona reconstruye el involucramiento colectivo que supuso el PANES, más allá del elenco político ya mencionado:

Tenías el BPS, tenías la Universidad, tenías Salud que siempre fueron un aliado departamental imponente. Después se incorporan los Centros de Formación de Educación Secundaria. Por otro lado, el PIT/CNT contribuyó enormemente, los trabajadores que estaban en seguro de paro del Banco de Crédito participaron, algunos en la digitación, otros en las visitas. O sea, logramos con el Plan de Emergencia, en esa enorme movilización, movilizar a la sociedad. Esto de pobres contra pobres que es lo que vemos hoy, no es lo que veías en ese momento. Insisto en esta disposición. Con el BPS hacíamos reuniones con todos los directores departamentales, y querían saber y se aprendieron los 7 componentes del Plan de Emergencia. Todo iba más allá de la tarea formal, que cada uno tenía asignada para hacer. Se sintieron parte. El Banco generó un equipo especial. El Ministerio de Defensa jugó un rol muy importante en la logística. Nos quedábamos en los cuarteles y usábamos los vehículos del ejército y en las Intendencias, nadie trancó (E 5).

Organismos vinculados a la Salud Pública y fundamentalmente el Banco de Previsión Social, aparecen -con distintos roles y funciones- como organismos claves. Se indica que en los departamentos se tuvo el apoyo del Director departamental de Salud y Directores de Hospital (E 15). En cuanto al BPS, en todo el proceso, varias de las personas entrevistadas destacan su involucramiento activo, lo que supuso tanto aspectos que hacen a la orientación que se quería dar, como cuestiones operativas. En un caso se indica que “Había una visión que era necesario articular los programas del BPS con las nuevas iniciativas que se estaban proponiendo” (E 2). En otros casos, se enfatiza ese involucramiento particularmente en la llegada a la población receptora, incluso antes de asumir el gobierno el Frente Amplio y el armado del dispositivo informático para ingresar los datos, y que quienes fueran aprobados, pudieran cobrar (E 5).

Había además preocupación que el algoritmo diera cuenta efectivamente de la realidad que se procuraba abordar. Una persona entrevistada relata que realizó una visita a un hombre solo, analfabeto y que vivía en condiciones extremadamente precarias y queda excluido como beneficiario. Ante esto toma contacto con el equipo de la Facultad de Ciencias Económicas y agrega:

¿Si estos no son, cuales son?. Se ajusta el algoritmo y entraron hombres solos y mujeres solas [que en la primera versión quedaban excluidos], pesaba tanto el hacinamiento que quedaban fuera. Había esa capacidad de rever (E 5).

En otro caso, se señala que:

Había que estar monitoreando los resultados de la implementación de los instrumentos, con capacidad de análisis geográfico, todo ese tipo de cosas que vinieron de la mano de como el IC se expandía, quien entraba, quien no entraba, por que. Ahí empezaron a generarse distintas líneas de investigación adentro del Ministerio que tenían que ver con el rendimiento de los instrumentos. Porque el ICC saca a las madres solas con hijos, como mira el ICC un rancho de lata, porque las visitas en determinados territorios van más lento, cual es la tasa de pobreza que hay en determinado lugar para que haya tanta demanda. Había un conjunto de preguntas, vinculadas a la implementación (E 1).

Finalmente, en relación al clientelismo, se trató de un asunto que varias personas entrevistadas expresan como preocupación importante, que se entiende estuvo bien resuelta. Se trataba de “Lograr el objetivo de una manera limpia políticamente, sin usar nuestras espaldas políticas para el manejo de los recursos públicos. Eso realmente creo que fue así” (E 15). Bien resuelta, aunque con dolores varios. La misma persona indica que:

Había mucha gente que quería participar, que quería colaborar, que todo el mundo quería hacer todo y contener una fuerza política que quería laburar, eso tuvimos largas discusiones en el MIDES, de como manejarnos con la fuerza política. Y eso generó muchísimo dolor, muchísima bronca, mucho resquemor. Los militantes muchos sabían de muchas situaciones, pero lo que nosotros queríamos era evitarnos todo lo que pudieran ser problemas de amiguismo, de desviación de cuestiones, y ahí teníamos que hacer una vigilancia muy fuerte (E 15).

En similar sentido, señala otra persona entrevistada:

Nosotros reivindicábamos la asistencia a la emergencia, por oposición al asistencialismo que era hacer política malamente con eso. (...) Cuando llegamos a XXX, estaban todos los compañeros, con un cartelito que decía: Plan de Emergencia, Delegado. Nos decían: ‘toda la vida estuvimos esperando este momento, ahora vamos a decidir el Plan de Emergencia’. Y las reuniones saladas, con los compañeros del Frente. ‘Antes daban las chapas ellos, ahora nos toca a nosotros’. Todavía no se había creado el Ministerio. Fue terrible eso. (...) Yo creo que una de las grandes cosas que nosotros hicimos, fue que logramos que no hubiera clientelismo. ¿Sabés las tentaciones que había? (E 3).

Como síntesis de estos aspectos, se menciona que:

El campo implicó tener apoyos de voluntarios, pero esos voluntarios tenían que tener alguna referencia institucional, no era que los vecinos salían a hacer formularios. En segundo lugar, necesitábamos escribir, procesar los datos. Nosotros decíamos, venimos de años de práctica de clientelismo político, tiene que quedar en claro que la decisión sobre el Plan de Emergencia, no es una decisión a dedo, que hay un elemento objetivo, para eso la construcción famosa del ICC. Y eso implicaba muchísimos aportes de muchísimas instituciones que trabajaron (E 5).

Algunas personas entrevistadas destacan el haber encontrado una realidad más dramática que la que suponían, que explota en la cara (E 15) aun y a pesar de tener conocimientos generales sobre la misma. Una persona indica que:



Al entrar en contacto directo con la realidad, vas descubriendo más cosas que no las pudiste ver. Además, ahí juegan muchos factores. No solamente los datos, lo que vos vas relevando, lo que vas anotando, sino que entra una parte emocional, afectiva. Hay una relación personal, que eso es básico para poder desarrollar cualquier política, y estar al lado de la persona, de la gente, del grupo humano (E 13).

La estrategia de postulación al plan fue mixta, lo que supuso esa acción por parte de los hogares que deseaban ser incluidos en el PANES, junto con la concurrencia del MIDES a algunas zonas críticas de todo el país, visitando a los hogares para que realizaran su inscripción (Amarante et al, s/f: 6). De acuerdo a Arim et al (2009), el PANES alcanzó a 84.000 hogares, de los cuales 74.500 hogares (unas 338.000 personas) cobraban el Ingreso Ciudadano (IC).

El PANES será analizado a partir de los componentes que lo conformaron, sus objetivos y orientaciones generales y en su carácter de plan transitorio. Los dos primeros no pueden ser reconstruidos a partir de un único documento. Los componentes, en su mayoría aparecen mencionados en la Ley 17.869, permanecen durante la ejecución y son recogidos en la documentación elaborada en esos años. Aquí lo que se visualiza es su especificación dado que la ley solamente da contenido al Ingreso Ciudadano. En cuanto a los objetivos y orientaciones, se observa un proceso de amplificación por parte del MIDES y así le atribuyen y/o desarrollan intencionalidades que están más allá de las definidas en la ley de creación.

#### I) Programas que conformaron el PANES

Hay definiciones contenidas en la ley de su creación, en el decreto 176/005 y también agregados posteriores incorporados en distintos documentos del MIDES. En algunos casos efectivamente se trata de programas, pero otros son líneas de actuación traducidas en diversos programas. También en algunos de estos, es posible visualizar las intenciones que ubican al PANES más allá de una respuesta a la emergencia y en el corto plazo.

La ley 17.869 señala los siete componentes del PANES: Plan Alimentario Nacional; Emergencia Sanitaria; Ingreso Ciudadano; Educación en Contextos Críticos; Empleo Transitorio; Programa Asentamientos Precarios y Pensiones y Alojamiento a las Personas en Situación de Calle.

En relación al Ingreso Ciudadano, llaman la atención particularmente dos aspectos. Los documentos del Frente Amplio plantean desde el 2004, el desarrollo de alguna forma de protección de ingresos. Pero se mencionan dos mecanismos, ninguno de los cuales fue luego adoptado por el PANES: ni una Renta Básica de Integración ni tampoco se extienden, en el 2005, las Asignaciones Familiares. Al respecto, una persona entrevistada indica que los documentos suponen una negociación política,

La Renta Básica fue discutida, yo me acuerdo las reuniones en la sede del FA, no había acuerdo y por eso, si vos ves, en la redacción quedó como ‘conformar un grupo de trabajo para evaluar con rigurosidad la viabilidad de un ingreso universal e incondicional’. No decía, instrumentar (E 7).

Más allá de esto, consideran las personas entrevistadas que no ir en ese camino, tuvo que ver con temas económicos, pero fundamentalmente con otros motivos:

No existía ambiente para la Renta Básica. No se lo entendía como una medida en torno a la cual pudiera haber legitimidad. Ya se había observado a partir de grupos de discusión de Equipos que aumentaba la cantidad de uruguayos que desplazaban la explicación de la pobreza de las causas sociales a las individuales (E 16).

En similar sentido, otra considera que estuvo limitada por la representación de los pobres como ‘manga de vagos’ (E 19). Es interesante que en un contexto como el presentado, el Frente Amplio recoge representaciones sobre la pobreza que la ubican como un problema individual y no social. No se observan problematizaciones sobre esto y, al contrario, las medidas que se van tomando con el tiempo, parecen reforzar esas percepciones del sentido común. En relación a las AFAM, se entiende que:

Teníamos un régimen que era inadecuado, dijimos vamos a generar otro. No nos pusimos a pensar como podíamos renovar ese régimen, eso surgió después cuando tenés que pensar y decidir cual es el itinerario, la trayectoria deseada o aspirada o proyectada en materia de configuración del sistema de protección social (E 7).

En otro caso se considera que había dos problemas para ir en este sentido:

Uno eran las restricciones financieras. (...) El desarrollo de las AFAM del Plan de Equidad es mucho más que eso [Ingreso Ciudadano]. Me parece que ese fue un factor que pesó. Y lo otro es lo nuevo. El grupo que venía de la Intendencia estaban muy acostumbrados a las políticas que ellos habían desarrollado, sin ligarlas mucho con la Seguridad Social y desde la Seguridad Social, se sabía que la Intendencia hacía programas, pero tampoco eso estaba muy ligado. (...) El factor clave era ese, un motivo presupuestal y un motivo de que quienes estaban más en el desarrollo embrionario del Ministerio, venían de otra experiencia, que no era de la Seguridad Social (E 2).

Por otro lado, el Ingreso Ciudadano es el único de los programas que es especificado. La ley 17.869 se compone de 13 artículos de los cuales 10 de ellos tienen que ver con el contenido del nuevo plan. Y de esos 10, 8 de ellos están destinados a definir el IC, sus características y condiciones y ocupa la totalidad del Decreto 176/005. Parecería que este tipo de programas genera particulares inquietudes a ser resueltas o al menos atendidas en el articulado de la ley.

A las restantes líneas de acción se va dando contenido con la puesta en marcha del PANES y ante la pregunta sobre la ausencia de especificación sobre los restantes componentes del PANES se indica que “La ley no dice nada, pero nosotros teníamos en la elaboración previa, en los papeles teníamos todas las ideas más o menos desarrolladas” (E 7).

Además, y como fuera mencionado, los programas no estuvieron bajo una única Dirección, sino que formaron parte de varias de ellas. Esta situación, trajo dificultades:

Más allá de que teníamos en la cabeza el plan global, se separó la ejecución las diferentes políticas y era complicado. Había una gran dificultad de articulación que la sobrellevamos en los Gabinetes, teniendo información de los programas de cada quien y viendo como

íbamos articulando. Fue un proceso difícil y yo creo que en términos generales lo logramos construir porque teníamos mucha resiliencia y mucho entusiasmo (E 15).

No todos los componentes tuvieron el mismo desarrollo. Amarante et al (2009) señalan que claramente predominaron los de transferencias. La cobertura de los distintos programas como porcentaje del total de población beneficiaria, da como resultado que el IC alcanzó al 97.6% y la Tarjeta Alimentaria lo hizo en un 66.9%. Esos porcentajes caen de manera muy importante, ubicándose Trabajo por Uruguay con un 17% y Rutas de Salida alcanzando al 15.1%. Los otros componentes, en conjunto llegaron al 21.3%.

El Ingreso Ciudadano, constituye el eje central de la respuesta a la emergencia. De acuerdo a una persona entrevistada “El PANES tiene que entenderse dentro del sistema capitalista, en el sistema capitalista el ingreso es importante, por eso, todos los impactos se vieron más en el ingreso” (E 10). Y también de la realidad del mercado de trabajo y la seguridad social:

Acá también había una historia, del componente de Seguridad Social que siempre fue más o menos fuerte, aunque ya en esa época se veía que estaba dejando grandes agujeros, porque básicamente descansan sobre el trabajo formal. El porcentaje de informalidad en aquellas épocas era como del 40%, más el desempleo y quedaba mucha gente afuera de los programas de la Seguridad Social. La idea del MIDES era justamente abordar esa problemática, pero también tenía que haber nexos con lo que había de Seguridad Social, que era necesario reformarlo, darle mayor flexibilidad. (...) La gran innovación es el Ingreso Ciudadano (E 2).

También con esta acción el país se ponía ‘a tono’ con lo que venía ocurriendo en América Latina. La Ley 17.869 señala que consiste en una prestación en dinero por hogar (equivalente al valor fijado por la Base de Prestaciones y Contribuciones<sup>46</sup>) actualizado cuatrimestralmente de acuerdo al índice de Precios al Consumo. Se considera hogar, tanto el constituido por una sola persona como aquel integrado por un grupo de personas. Se señala que se otorgará a hogares cuyos ingresos, por todo concepto (pero exceptuando Asignaciones Familiares y prestaciones por invalidez o vejez), no superen los 1300<sup>47</sup> pesos uruguayos promediales por persona y presenten carencias críticas en sus condiciones de vida.

El Decreto 176/005, refiere a las Carencias Críticas e indica para su valoración se tuvieron en cuenta -entre otros- los siguientes factores: tipo de vivienda y relación jurídica de los ocupantes con la finca, condiciones de habitabilidad y del entorno, equipamiento del hogar, nivel de educación, condiciones alimentarias y nutricionales, tipo de cobertura médica y de salubridad y frecuencia con que la recibe, existencia de embarazos precoces, número de hijos, hacinamiento, discapacidad y grado de la misma, modo de subsistencia.

El Ingreso Ciudadano constituye una transferencia monetaria y además condicionada. La Ley 17.869 indica a las contrapartidas como requisitos indispensables para recibir las prestaciones y el Decreto 176/005 las concibe como compromisos y luego se agrega que los últimos están vinculados al ejercicio de los propios derechos (MIDES, 2007). Básicamente

---

<sup>46</sup> Aproximadamente de U\$ 56 (Amarante et al, 2009: 5).

<sup>47</sup> Aproximadamente U\$ 53, a valores de marzo de 2005.

refieren a la asistencia al sistema educativo y de salud, actividades de formación y otras que faciliten la inserción laboral y social y participación en actividades comunitarias.

En la Memoria de 2006, se señala que a partir de noviembre de ese año y debido a la mejora en las condiciones de vida, se da una tendencia descendiente de hogares perceptores del IC (MIDES, 2007). Esto supone que la expectativa sigue siendo de finalización de la asistencia.

El Plan Alimentario Nacional, tuvo como objetivo apoyar y mejorar el acceso a alimentos de los hogares incluidos en el PANES, con énfasis en los más vulnerables -niños, niñas, adolescentes y mujeres embarazadas. Se expresó en el fortalecimiento de las transferencias de alimentos en coordinación con organismos e instituciones (ANEP – INAU) y la creación de transferencias económicas para la adquisición de alimentos. Esto fue realizado mediante una tarjeta magnética y puntos de venta adheridos, variando el monto entre \$300 a \$ 800 según la cantidad de menores de 18 años o embarazadas haya en el hogar (MIDES, 2007).

A favor de la tarjeta se argumenta que la misma supone libertad para elegir dónde y qué comprar; permite adquirir alimentos frescos; fortalece también las redes de comercios locales, fomentando la legalidad y la bancarización. Se agrega otro elemento interesante y es que permite la trazabilidad, esto es, el seguimiento al detalle de las compras realizadas por cada familia y en cada localidad. Se concluye que de esa valoración surge una muy buena incorporación de hábitos saludables en alimentación e higiene (MIDES, 2007). Los motivos que justifican la necesidad de esa información y de manera precisa, no son aclarados.

Emergencia Sanitaria, definió como objetivo garantizar la cobertura de atención a la salud a los protagonistas del PANES, priorizando aquellos con mayor vulnerabilidad social y dificultades de accesibilidad y es entendido como un componente insoslayable del desarrollo social. Integraron este componente el Carné de compromiso sanitario; la Operación Milagro de salud ocular; la atención a esta en escolares; acciones en salud bucal; difusión de controles ginecológicos; campaña de vacunación contra la hepatitis A (MIDES, 2007; 2008 a).

La Educación en contextos críticos, tuvo como objetivo generar intervenciones socio educativas, en un contexto integral, en pos de la construcción de rutas de salida de los protagonistas del PANES. Implicó variadas acciones como: programa de alfabetización Yo sí puedo; apoyo al programa Verano Solidario; talleres culturales y de comunicación para jóvenes fuera del sistema educativo y del mercado laboral; intervenciones lúdico – recreativas en diferentes zonas de riesgo socio cultural (MIDES, 2007).

Empleo Transitorio: Trabajo por Uruguay, buscó contribuir al fortalecimiento ciudadano y a mejorar la calidad de vida, mediante una experiencia de trabajo transitorio, que ampliara oportunidades educativas y el desarrollo de habilidades laborales, sociales y personales para la construcción de rutas de salida, priorizando el trabajo como herramienta de inclusión social. Estuvo dirigido a protagonistas PANES que voluntariamente deseaban participar, mayores de 18 años, desocupados y titulares del Ingreso Ciudadano (MIDES, 2007; 2008).

Las actividades a desarrollar fueron propuestas por organismos públicos y gestionadas por organizaciones sociales, que además realizaron acompañamiento socioeducativo. Tareas de

mejora de entornos de locales de estudios, limpieza de vías férreas y arreglo de veredas de policlínicas, fueron algunas de las tareas realizadas (Courtoisie y Da Costa, 2005).

El Mejoramiento del hábitat, tuvo el objetivo de mejorar la calidad de vida de los protagonistas del PANES, especialmente a aquellos hogares en situación de emergencia crítica habitacional rural – urbana y realizar las coordinaciones desde el Estado a los efectos de implementar los servicios básicos tales como agua, luz y saneamiento. El programa brindó ayuda en materiales y asistencia técnica como soporte (MIDES, 2007; 2008 a).

Finalmente, Personas en situación de calle: Programa de Atención a los Sin Techo, fue un programa a nivel nacional con el objetivo de contribuir a la reinserción socio cultural y laboral de las personas en situación de calle. En coordinación con organismos nacionales y departamentales, desarrolló diversas estrategias: refugios nocturnos en Montevideo y otros departamentos del país; Centros Diurnos para mujeres y niños y para pacientes psiquiátricos; Equipos sociales móviles para la atención de las personas en calle (MIDES, 2008 a).

Hasta aquí han sido presentados los programas incorporados en la Ley 17.869, pero como fuera indicado, hay también otros mencionados como formando parte del PANES. En el caso de Construyendo Rutas de Salida, parece una omisión en la ley, dado que figura en toda la documentación restante. Se sustenta en la promoción socioeducativa, apuntando a la efectiva constitución de sujetos-actores de derecho y encuentra su fundamento en la necesidad de sumar otras acciones a las transferencias monetarias, de forma de superar la pobreza a mediano y largo plazo y construir salidas a la exclusión social y en base a un conjunto de compromisos recíprocos que deben asumir los jefes y jefas de hogar (MIDES, 2006).

Fue implementado mediante convenios con organizaciones de la sociedad civil a partir de propuestas elaboradas por estas y los ejes de trabajo fueron la recuperación de la lecto – escritura y lógica matemática, la identificación de aptitudes y actitudes para el trabajo y el abordaje de la dimensión subjetiva, los derechos y la autoestima (MIDES, 2006).

En algunos casos los programas parecen surgir como necesidad de respuestas a la realidad que plantean las primeras intervenciones y/o posibilidades que fueron surgiendo en el desarrollo, por ejemplo, acciones en materia educativa, “Una de las cosas que se descubrió era el bajo nivel educativo de la gente, que se sabía, pero no tanto. Descubrimos gente que nunca había ido a la escuela” (E 13). Otra persona indica que:

Cuba ofrece el programa de alfabetización. Y ahí descubriste cosas imponentes, y todo el tema de alfabetización en frontera. Hubo cosas que se incorporaron, sabíamos lo que teníamos que hacer, pero también encontramos otras cosas que había que hacer y se encontraron los recursos para hacerlas. Me parece que ese es otro aspecto importante (E 5).

En la misma línea se ubican también los programas Proyectos de Opción Productiva (POP) y Uruguay Clasifica indicados en algunos documentos como integrando el PANES. El primero, fue entendido como parte de la estrategia para construir salidas de las condiciones de extrema vulnerabilidad para la población destinataria. Implicó asistencia técnica y capacitación a los proyectos para contribuir a su sustentabilidad y asistencia financiera a los efectos de generar ingresos estables y adecuados. Con el segundo y en tanto muchos de los

hogares ya participaban en los programas del PANES, se buscó racionalizar recursos y potenciar las distintas acciones implementadas y así multiplicar los resultados y permitir una participación más activa e integral de los protagonistas de este programa en la construcción de las alternativas de desarrollo social (MIDES, 2007: 13-14; 2008: 43). De acuerdo a una persona entrevistada indica:

Hay mucha cosa que va surgiendo de los datos que vamos captando, de lo que encontramos en el MIDES, del ambiente, de los acuerdos que vamos haciendo y de las intenciones que tenemos. Las cosas surgen de la interacción. El trabajo con clasificadores, surge después, ante la realidad (E 13).

Para finalizar, importa destacar la traducción de esta actuación, en términos de Gasto Público Social (GPS). Este, entre 1998 – 2008 y de acuerdo a OPP/MIDES (2009), tuvo una relativa estabilidad entre 1998 y 2002, una caída en el 2003 y 2004 y una recuperación a partir de 2005, logrando el valor máximo del período considerado en 2008. Este año y en comparación con datos del inicio del período, se observa un crecimiento del 23.2% en términos reales.

Seguridad y Asistencia Social, representan en promedio el 60% del GPS en el período considerado. Le siguen la Salud (17%) y Educación (14.4%) y de menor relevancia en términos relativos se ubican las funciones de Vivienda y servicios comunitarios (6.6%) y GPS no convencional (2%) (OPP/MIDES, 2009). Al analizar la composición de la Seguridad Social y la Asistencia, se observa que algo que una y otra vez valdrá la pena tener en cuenta. Al discutir la política asistencial, se lo está haciendo sobre una porción muy pequeña del gasto público y montos muy reducidos en las transferencias condicionadas.

**Cuadro 5. Principales transferencias de ingresos, proporción del gasto en el PIB (en porcentajes).**

	2002	2004	2005	2006	2007
Jubilaciones y pensiones supervivencia	11.7	10.1	9.1	9.2	8.8
Pensiones por vejez e invalidez	0.56	0.43	0.38	0.36	0.32
Desempleo	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2
Asignaciones Familiares	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Ingreso Ciudadano	-----	-----	0.1	0.4	0.3
Total	12.7	10.9	9.9	10.3	9.9

Fuente: Arim et al (2009: 16).

## II) Objetivos y orientaciones generales del PANES

En consonancia con la mirada de la realidad que tiene el Frente Amplio, la ley 17.869, declara la situación de emergencia social, entendida como consecuencia de las dificultades de inserción social y comprobada por los indicadores de pobreza e indigencia. Para su atención se crea el Plan de Atención Nacional de la Emergencia Social, con una vigencia que se estima de dos años. No agrega la ley ninguna otra referencia a los objetivos del plan.

Mayores contenidos se encuentran en otros documentos del MIDES. Aún, cuando claramente se indica que estuvo centrado en la emergencia, inmediatamente se lo visualiza como contribuyendo, a algo que la trasciende. En la Memoria 2006, el PANES es ubicado dentro de un gran proyecto nacional, con el objetivo trabajar por una sociedad más justa y equitativa, atendiendo la pobreza. Se entiende que esta, no está solamente determinada por la falta de ingresos sino también por imposibilidad de acceso a servicios sociales en áreas claves y en los núcleos de mayor vulnerabilidad, estar expuestos a situaciones críticas y de alto riesgo, como vivir en la calle, en climas de alta violencia familiar y vecinal, maltrato, abuso, entre otros (MIDES, 2007). En otro documento se indica que el PANES fue una política de gran envergadura y con objetivos multidimensionales (MIDES, 2008 c).

Como otra versión de lo anterior, aparece el clivaje asistencia/promoción, que formara parte de la documentación del Frente Amplio. En 2009 se indica que se trató de una política que comenzó a dar respuestas a la emergencia social de los hogares en extrema pobreza, con un objetivo asistencial y otro promocional. El primero supuso atender esas situaciones de emergencia y el segundo se orientó a brindar herramientas a la población destinataria, que permitieran superar la indigencia, la pobreza y otras formas no económicas de exclusión social, con énfasis en el acceso al pleno ejercicio de los derechos (MIDES, 2009 b).

Ese asunto adquiere gran centralidad en el relato de varias de las personas entrevistadas. Hay una preocupación expresa por aclarar que las intenciones del PANES trascendían a las de la asistencia. Ya en conocimiento de la realidad y habiendo indicado que esta resultó más compleja y dramática que lo que se esperaba, tampoco encuentra legitimidad en sí misma. Esto toma diversas expresiones. En algunos casos, la idea de derechos aparece asociada a lo que se considera se ubica fuera de la asistencia:

El PANES tenía un fuerte componente asistencial pero también ciudadano, entendido como posibilidad de ejercer derechos. Pensado como un sistema de programas, que generaran procesos participativos y rutas de salida. Se trataba de apuntalar procesos promocionales, de participación ciudadana (E 16).

En otra versión, aparece la salida de la pobreza trascendiendo los ingresos. No solo no se plantea en los relatos que su superación supone una cantidad de ingresos que no son los del IC, sino que tampoco se explicitan los motivos por los cuales son necesarios dispositivos focalizados. De acuerdo a una persona entrevistada:

No es solamente repartir plata, sino que hacer algo más que eso y por eso surgen estos programas que tienen que ver con opción productiva por un lado, desarrollo productivo,

emprendimientos y por el otro, Rutas de Salida, que la idea era que la pobreza no se supera solamente con transferencias monetarias. Se supera con otra estrategia (E 7).

En otro caso se menciona que:

Siempre hubo una preocupación de no hacer asistencialismo. Desde el primer momento, por más errores que se puedan haber cometido al otorgar el Plan de Emergencia, siempre se trató de pensar que desde el momento de otorgar el Plan a una familia (...) empezamos a hacer diferentes programas de trabajo con la gente, no solamente decir te doy plata por mes, se empezó a trabajar primero en el tema del comercio solidario. Y eso fue difícil. Una cosa son las intenciones, los planes y otra es cuando se concretan (E 13)

La preocupación por la promoción sin duda hace parte de la orientación ideológica, pero además parece contribuir a dotar de sentido a la existencia del MIDES:

Ya en primera instancia se vio que lo que no se quería, era una asistencia solamente. Asistir si. Para poder construir, necesitas sostener a la gente, sostener a esos grupos. (...) Ahí es cuando se empezaron a conformar las diferentes reparticiones del MIDES (...). Si no existe la asistencia, no puedes lograr de 0. En lo que es nada, nada. Y es tu responsabilidad, porque ¿para que diablos existe el Estado?. El Estado existe para eso, tiene que garantizar las cosas. (...) También se vio que había que trascender lo asistencial, darle la herramienta y para eso era necesario un Ministerio. Herramientas para que la persona creciera, los sectores crecieran. Herramientas individuales, herramientas sociales. Eso era más o menos una idea, una cosa no muy definida al principio. Era estar en el medio de la tormenta, como solucionas las cosas estando en el medio de la tormenta, porque aparte era una vorágine aquello, la cosa se viene y se viene y se viene y hay que hacer, hacer, hacer. Y además hay otro problema, los tiempos, los plazos. Tienes 5 años para hacer las cosas en un gobierno (E 13).

En segundo lugar, se expresa en torno al PANES, algo que como se verá más adelante - fundamentalmente en el Plan de Equidad- se configura como eje de la mirada sobre la política asistencial y es la idea de puente, de vehículo hacia el resto de las prestaciones públicas. En las Memorias de los años 2006 y 2007 se indica que el PANES se construyó como un puente que combinó la gestión de varios programas y la articulación y la debida transferencia económica a organismos rectores en políticas sociales (MIDES, 2007; 2008 a). Este es otro aspecto relevante, en tanto también expresa que la asistencia no parece ser un lugar, ni tener sentido y legitimidad en sí misma:

Lo que prima es que no sea un asistencialismo. Como le vas a brindar herramientas para que pueda superar la situación. Es cierto, solo con las herramientas que vos brindes, no va a superar una situación, porque depende de la situación general del país. Te voy a dar herramientas para que vos aprendas a hacer cosas y después no tienes donde trabajar, que es uno de los problemas de los trabajos protegidos. La idea era que el objetivo final no era lo que se estaba haciendo, sino que era un objetivo intermedio. El PANES era un objetivo intermedio, los programas eran también objetivos intermedios. El tema es que vos dependés, a partir de ahí, de una política nacional. Dependés de lo que hagan los otros Ministerios, de la política de inversión, de todo ese tipo de cosas, de la política de vivienda, de lo que pase con el trabajo. Todo se fue pensando: ahora hacemos esto, para hacer esto otro. Y después de esto otro, ¿que hacemos?. Siempre buscando un escalón más arriba. La idea era que el



PANES dejara de existir, que no hubiera necesidad, que el PANES sacara a la gente de la pobreza. (...) Se hablaba de que la gente encontrara sus rutas de salida (E 13).

Algunas personas entrevistadas destacan la idea de puente como una novedad en la manera de entender el vínculo entre los componentes focalizados y los universales:

Un concepto que discutíamos mucho, era el de las políticas focalizadas con carácter subsidiario a la política universal. Para garantizar la universalidad era necesaria una focalización. Ahora, era impensado mantener un programa de carácter focalizado subsidiado por larguísimo tiempo, porque entonces le estabas errando (E 7).

- Pero eso no fue lo que ocurrió.

Había mucha confianza, entre un poco romántica y un poco ideológica, normativa, no sé como decirlo. En el caso de las personas en situación de calle, por ejemplo, se diseñan los programas pensando que las personas vienen acá y después, dentro de un año o menos, se van y van a conseguir trabajo, vivienda y todo y no van a tener necesidad de ir a un refugio. Y ahí nos equivocamos de punta a punta. Teníamos un diagnóstico de personas que de alguna manera habían quedado desprovistas pero rápidamente iban a recuperar sus activos e iban a poder insertarse. Después la historia, fue un poquito más compleja que eso (E 7).

Como se observa, la idea de transitoriedad de la asistencia, permanece como un aspecto clave y esto sujeto a la mejora de las condiciones sociales y económicas. Los problemas aquí, son los que justifican la asistencia y el cambio en los mismos, serán lo que le quita su sentido.

Otra persona entrevistada comparte esta perspectiva y entiende que la focalización promovida desde el MIDES es distinta a la del Consenso de Washington. En este es una orientación del modelo y así se transforma en asistencialismo. En el primer caso, es un recurso metodológico, que solamente es válido si opera dentro y refuerza la política universal. Agrega que al menos hubo un esfuerzo por romper con la lógica del Consenso. Como expresión de esa perspectiva que considera diferente, agrega la necesidad de que los programas focalizados fueran absorbidos por las sectoriales respectivas y más que necesidad: “Nuestro objetivo era que la sectorial incorporara la política. No que nosotros hiciéramos la política” (E 3).

El tercer aspecto a destacar es que comienza a observarse una mirada favorable sobre la realidad social. En el 2006, se señala que el organismo asumió el compromiso de que los compatriotas que entraran al PANES debían salir del mismo por el camino de la inclusión social y del trabajo. Ese es el objetivo definido para el año 2007, en el entendido que estaban la mayoría de los instrumentos que lo hacían posible. Además, se indica que la tarea principal del PANES es la atención a los más vulnerables, arrojados a la exclusión por décadas de políticas que apostaron a los que el documento denomina ‘ganadores’ (MIDES, 2007).

### III) Transitoriedad del PANES

En toda la documentación aparece el PANES como una política de carácter transitorio. Tenía, de acuerdo a personas entrevistadas, un monto fijo y los programas se definían y realizaban dentro del mismo (E 1 y E 13).

Pese a que hay una materialidad que forzosamente llevaba a esa transitoriedad, no se colocan allí las explicaciones y valoraciones sobre esta. Su relevancia y el destaque también surgen con importancia en el relato de las personas entrevistadas, “Fue muy machacón el tema de que era transitorio, nosotros lo asumimos con ese machaque. Es la primera experiencia de un Plan de Emergencia que empieza y termina” (E 5). Los argumentos a favor de la transitoriedad, básicamente refieren a tres aspectos: la legitimidad; la necesidad de pensar más allá de la emergencia, a riesgo de quedar atrapado en ella y el clima de época. En un caso se indica que:

La idea de la transitoriedad inicial del PANES, es que cuando vos le llamas de emergencia a algo, pones recursos, convenciste a la derecha, a la izquierda y al centro, de que vas a asistir, te compraste al mismo tiempo una moral, que te dice esto es transitorio, te compraste el mismo discurso de los 90. A las personas se las puede apoyar un tiempo, pero después, tienen que hacer por sí mismas. Con el presupuesto de que todos podemos hacer por si mismos (E 11).

Una persona entrevistada matiza esta idea, entendiendo que siempre estuvo más o menos claro que iría a continuar y coloca en la necesidad de legitimidad política a la transitoriedad:

Lo transitorio, era mucho más vendible para todos lados. Pero en general, todas las cosas transitorias en este país, terminan siendo definitivas, porque sacar algo, es imposible. Una vez que das un beneficio, algo tributario, un subsidio, lo que sea, después políticamente, es imposible. La forma de venderlo más, en una situación del país que estaba complicada, era decir, bueno esto es transitorio, pero como que todo el mundo sabía que se iba a reformular hacia algo más permanente. Como que no le ibas a poder sacar plata, una vez que la das (E 14).

La necesidad política de salir de la lógica de la emergencia, es señalada por algunas personas entrevistadas:

En los 2 años primó un tema ideológico, la impronta del nuevo Estado no era crear para los pobres un sistema y para los no pobres otro, pero si reconocer la heterogeneidad que había en la sociedad y que a los más pobres, justamente no se les llegaba y que además los más pobres tenían el componente de la pobreza infantil (E 2).

En otro caso se indica que la emergencia, por su propia definición, solo puede ser por un tiempo, pudiendo luego ser pensados otros instrumentos, para lo cual el PANES debía acabar (E 17) y en otro que:

A mi me chocaba mucho la emergencia, que quedáramos en eso. (...) Llegamos al gobierno, si no podemos ahora, no podemos nunca. (...) Había una necesidad, percibida por alguno de los que veníamos siguiendo la política social, fue percibida por Tabaré, fue percibida por un espacio que Tabaré generaba para discutir cosas en el gabinete y fue tomada por Tabaré frente a la advertencia de que se le cosificaba. Tabaré quería en ese momento cosas nuevas. Había que empezar a construir la universalidad y la única manera política de construir políticas universales, era saliendo del estigma. Sabíamos que la emergencia seguía, pero teníamos que colocar otro horizonte. (...) Yo estaba desesperado por encontrar un destete de la emergencia políticamente. A esto tenemos que ponerle cierre, sino hubiéramos dicho que vamos por otro lado, seguimos administrando micro programas. Era claramente una decisión

política, de decir, va a seguir la emergencia, quizás muchos años, pero vamos a colocar otro foco en la construcción de la política pública. También a Ana y a Marina, les gustó lo de salir de la emergencia. Ahí apareció el Plan de Equidad (E 18).

En sintonía con este planteo, otra persona entrevistada señala que:

El discurso era, si la emergencia la seguimos haciendo, pasa a ser estructural, no es emergencia. Tenemos que cambiar y ahí el diseño del Plan de Equidad está armado sobre la base de esta idea fuerza. (...) Si nos íbamos a pasar 5 años atacando la emergencia, era porque habíamos fracasado. Tenía que ser acotada esa situación de emergencia y teníamos que ir a un impulso de desarrollo. Cuando era el tiempo, nosotros ahí no teníamos la más pálida idea del *timing* de eso (E 3).

A esos argumentos se suma la necesidad de tomar distancia con las otras experiencias de América Latina. En algún caso, esto adquiere valor por sí mismo, sin que sea explicado. En otros, la finalización es vista como una singularidad positiva del caso uruguayo. Asimismo, la transitoriedad es explicada desde la intención de tomar distancia con el BM:

Estaba definido que tenía que durar 2 años. Había por detrás una concepción, justamente la dialéctica del asistencialismo y las políticas sociales universales. La política que venía imperando era la que marcaban las ideas del BM, que en realidad querían desmontar lo que había de Estados de Bienestar y enfocar exclusivamente en la extrema pobreza. La vieja receta del orden liberal con un poco de piedad hacia los más pobres, que era lo que se aplicaba acá, con unos CAIF poco desarrollados (E 2).

En lo políticamente correcto de la cultura de la época, estaba buenísimo que los planes de emergencia se terminaran. Nadie me explicó porque. (...) La plata que había para el Plan de Emergencia es esta, y cuando termines de gastar la plata, se terminó el plan. (...) todos salimos a decir que se terminaba porque Uruguay era un país maravilloso, donde los planes se empiezan y se terminan (E 1).

Fundamentalmente los aspectos que hacen a la legitimidad y necesidad de salir de la emergencia, resultan interesantes en tanto están contenidas parte de las dificultades que encontrará el Frente Amplio en la consolidación de la asistencia.

Estando claro el carácter transitorio del plan, resulta menos sencillo reconstruir como se pensaba el 'después del PANES'. De las entrevistas tampoco surge claramente que de manera previa a asumir el gobierno y en el inicio de este, existiera la idea de consolidar la política asistencial. Se sabía que había un 'post PANES' pero básicamente derivado de que este debía finalizar, "Nunca pensamos que íbamos a vivir en emergencia y desde el principio pensamos que el plan de emergencia iba a terminar en 2007, terminó en diciembre 2007" (E 5). Pero esto no supone que se supiera, cual era el contenido posterior a la finalización de este plan.

En algunos casos se entiende que no estuvo considerado de entrada, en tanto se apostaba a que no seguiría siendo necesario un componente asistencial. Esto ya fue recogido en el punto anterior, básicamente a partir de los debates en torno al MIDES y reafirmado esta idea, otra persona entrevistada indica que la transitoriedad "Aparece como una constante, porque se

pensó -yo creo que desde el punto de vista político, ingenuamente-, que se iba a poder rápidamente. Se iba a poder transformar la cultura y las posibilidades de acceso a la universalización” (E 10). Ante la pregunta de si había una confianza mayor en las restantes esferas de protección social, se responde que había mucha voluntad y agrega:

Yo calculo que lo que se pensó era que se iba a poder redistribuir mejor y que no se iba a demorar tanto tiempo en redistribuir. Uno de los productos de la izquierda fue conseguir la mayor cantidad de consensos posibles en el ámbito político, por lo que demoró la concreción de alguna política concreta. Yo creo que tuvimos ese problema como izquierda. Nosotros nunca ejercimos la aplanadora, al contrario. ¿Eso es bueno?, quizás desde el punto de vista institucional sí. Pero desde el punto de vista de la gente no sé, me parece que no. Somos un gobierno socialdemócrata de izquierda (E 10).

En similar sentido, se indica en otros casos:

Yo creo que había una confianza mucho mayor, no solo porque se apostaba a la reducción sensible del desempleo y a la regulación que es un elemento central en la política pública, que suponía entrar en una etapa nueva del país, si se quiere recuperando algunos legados históricos, del viejo Welfare (E 7)

Siempre marcar la diferencia de que el plan iba a tener un final y que ese final seguramente tenía que ver con la baja de la pobreza, y que después veríamos. (...) Va a bajar porque no va a ser igualmente necesario y va a ser diferente al resto de América Latina. Estábamos convencidos, pero creo que pecamos un poquito de soberbios de más digamos. Miles de años de pobreza, no los sacas en dos años, pero ta, yo creo que esa manera de mirar un poco más larga la situación, fue lo que nos faltó quizás (E 15).

Avanzado el PANES se combina el compromiso para muchos y la necesidad política para otros de finalizarlo, pero esto va junto a un Ministerio recién creado y una realidad social en la que persistían las dificultades. Dicho de otra forma, aún y a pesar de la definición de transitoriedad del PANES, su propia existencia y expresión institucional, instalan de manera más o menos clara en el inicio, la necesidad de alguna continuidad. Pero no parece observarse un pensar sobre la pobreza después de pasada la emergencia y fundamentalmente, de construir una explicación a esta y una legitimidad en torno a la política asistencial.

Comienzan a observarse dos procesos. Por un lado, aparecen los límites de la actuación del MIDES y la necesidad de vinculación con las restantes prestaciones públicas:

Además, se entra a visualizar que el Ministerio no es un organismo hecho, creado fundamentalmente para respaldar, asistir o tratar a ese quintil más depreciado de la sociedad. Lo que se necesitaba era establecer lineamientos y políticas sociales estables, que no había. No había nada. (...) La pregunta es, le damos un pequeño apoyo económico, le damos la base para que pueda sustentarse, comer, pero también tenemos que ver que va a pasar con tu hábitat, después de eso que, toda la vida no vas a estar dependiendo de eso. Tampoco eso era tan importante como para que te hiciera salir de la situación en la que estabas. Con los relevamientos se entra a ver el nivel educativo de la gente, el tema de salud como vas a atender a los niños que van a nacer, como vas a atender a las madres, que les vas a brindar. En toda esa cosa es que se entra a vislumbrar la necesidad de algo estable, a largo plazo,

duradero y que fijara políticas sociales y desde el primer momento el Ministerio trató de trabajar -y no podía ser de otra manera- conectado con todos los organismos (E 13).

Esos límites dan lugar al segundo proceso que irá teniendo creciente presencia en el discurso del Frente Amplio. Comienza una mirada muy favorable sobre su actuación en el trabajo y las políticas sectoriales, que se combina con una explicación sobre la persistencia de problemas colocada en el tiempo necesario para visualizar los impactos de las decisiones adoptadas:

Había más confianza de que el mercado de trabajo, la política económica, de que Uruguay iba a mejorar. Estábamos todos con la implantación del Sistema de Salud, la Reforma Tributaria, eran todas cosas que alentaban a pensar que el mañana iba a ser mucho más completo, mejor de lo que el resultado fue (E 15).

En otro caso, se señala que:

Creo que no nos planteamos terminarlo, nos planteamos transformarlo. Estaba planteado terminarse como programa y ese era el acuerdo con el BM, pero internamente, de acuerdo a las evaluaciones que se hacen, el proceso es que se precisa más tiempo para que la gente pueda colgarse de las políticas universales, transformando las políticas universales, porque todavía no habíamos terminado el Sistema Nacional Integrado de Salud, no se había pensado la Ley de la Educación, teníamos un sistema constructivo que era extremadamente lento. (...) Para los que estábamos ahí, la idea de terminar se alejaba cada vez más. (...) Avances en las políticas sociales no hubieran existido sin el PANES, sin los errores del PANES. Y no hubieran existido si no le dábamos sentencia de muerte al Plan de Emergencia. No era darle tiempo, era darle sentencia de muerte. La lógica de la emergencia se intentó quebrar con el Plan de Equidad (E 10).

En el caso del trabajo, a lo anterior se suma por parte de varias personas entrevistadas particulares distancias y dificultades con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). Se trata de un aspecto relevante dada la ya analizada vinculación entre asistencia y trabajo. Un diálogo imposible, se indica en un caso y otra persona señala que:

Un gran ausente siempre fue el Ministerio de Trabajo. No podías contar con ellos. (...) No se discutía que tiene que ver el trabajo en esto, que tiene que ver el mercado en esto. Además, Economía tampoco discutía esto, venía a decir si o no. Se armaba una enorme discusión y decía, para eso no hay plata. O ¿esto, como se va a pagar? (...) El Ministerio de Trabajo pensaba que era facilísimo, que era bajar impuestos. La política de bajar impuestos, ya la había hecho los colorados antes y no les había servido. Entonces, ¿porque a nosotros nos iba a servir?. No lo arreglo con una rebaja de impuestos al patrón, tengo que ir mano a mano, uno por uno. La idea que la mejor política social es el trabajo, está muy generalizada. Pero si no tiene los elementos internos necesarios, para ir, asumir y cumplir, no es sencillo (E 11).

De parte del nuevo organismo, la idea era que existían sectores sociales que no resultaba de interés emplear por parte de la empresa privada, o en otros casos, las 'ofertas' laborales ofrecidas eran en deficitarias condiciones (E 16). Entienden que el MTSS operaba en lógica de un único factor interviniente, referido a competencias y capacidades. Agregan que el MIDES entendía que estos aspectos existían, pero que también había otros que hacen al

cuidado, los estereotipos de género y aspectos de carácter más individual y subjetivo. A esto suma la idea que a trabajar se aprende a partir de experiencias concretas (E 16). Se consolida la idea que:

(...) existen barreras a la inserción de carácter más permanente, que en el desempleo estructural, existen barreras propias y específicas. El conocimiento de la realidad, mostró que había gente que a través de las mejoras operadas en el país, lograba volver al mercado de trabajo, pero otros grupos precisaban apoyos específicos. Mostró la existencia de franjas más vulnerables al desempleo, que generalmente son mujeres (E 16).

### VII.II.1.3. MIRADAS SOBRE LO HECHO

Amarante et al (2009: 8) realizan una evaluación cuantitativa sobre el PANES e indican que la focalización funcionó adecuadamente, ubicándose el 78% de los beneficiarios en el primer quintil de ingresos y el BM (2007) afirma que fue uno de los programas más exitosos, comparado con la experiencia de otros países. También destaca que incorporó en el sistema de protección social a hogares anteriormente no cubiertos. Más allá de esto, el PANES llega a la mitad de la población objetivo (53%) (Amarante et al, 2009: 9).

La sintonía con lo analizado en capítulos anteriores, también se observa el bajo impacto de las transferencias sobre la pobreza. El dinero representó un 42% del valor de la línea de pobreza en 2002 y además no variaba con la composición del hogar (Arim et al, 2009). Esto, junto a la alta focalización, hizo que el IC tuviera, de acuerdo a Amarante y Vigorito (2010) y el BM (2007), incidencia significativa en la indigencia, pero su efecto sobre la pobreza fuera muy escaso, siendo mayor en la brecha y en la severidad de la misma.

En términos de impactos y específicamente en relación a la educación y salud, se indica que el PANES no los tuvo y tampoco se registran efectos en el trabajo infantil y adolescente fuera del hogar. En la salud se detecta un aumento de los controles de los niños menores de 5 años y en los dentales realizados por las mujeres adultas. Se indica un efecto positivo sobre las condiciones de vivienda (mejora o ampliación) pero que no alteran las estructurales. En relación al mercado de trabajo y de acuerdo al informe, el PANES no generó efectos no deseados en la participación laboral, en cambio sí se observa sobre la probabilidad de ser ocupado formal. A partir de la comparación con un grupo de control, no se detectan diferencias en el conocimiento de derechos de los participantes del PANES y tampoco efectos en la participación ciudadana o en organizaciones. En cambio, observan un mayor optimismo entre los participantes acerca del futuro del país (Amarante et al, 2009).

Como aspecto general observan una brecha entre los objetivos del PANES y los dispositivos desplegados y entienden que es preciso preguntarse si eran alcanzables los objetivos de largo plazo, a través de este tipo de intervención y con una duración de dos años (Amarante et al, 2009: 75). En similar sentido, Arim et al (2009: 20) observan que no se cumplieron otros objetivos más ambiciosos, como la reinserción laboral y la disminución de la exclusión.

La mirada del MIDES sobre el PANES es bastante más favorable que la presentada. Se afirma que este plan fue evaluado como uno de los mejores de la región y que las acciones promovieron abordajes integrales e interinstitucionales frente a la exclusión (MIDES, 2008 b). Además, se destaca que es uno de los únicos ejemplos a nivel mundial que incorpora desde su diseño un programa de rutas de salida de la pobreza por medio de la capacitación, la (re) educación y experiencias de participación social, laboral y económica y también uno de los pocos que desarrolla intervenciones con el objetivo de fortalecer el capital social como vía para mantener e incrementar la cohesión social (MIDES/BM,2008).

En la Memoria del año 2006, se indica que todos los componentes del Plan de Emergencia fueron desarrollados con éxito, aún quedando mucho por hacer y en el año del cierre, se entiende que fueron cumplidos los objetivos y las metas comprometidas (MIDES, 2007; 2008 a). En otro documento, el MIDES (2008 c) agrupa en tres los impactos del PANES. Los efectos ‘fuertes’ se entiende se dieron en asuntos que hacen a la subjetividad, tales como autoestima, confianza, motivación, autopercepción, opiniones. Los resultados son ‘débiles’ en la inclusión social (acceso a los servicios de salud, las redes sociales y la participación social). Finalmente, son ‘casi nulos’ los impactos en las condiciones estructurales (educación, vivienda, confort) y en relación al trabajo se destacan los impactos en la informalidad.

En documentos elaborados en el marco del Consejo Nacional de Políticas Sociales, la valoración del PANES es absolutamente positiva, destacando que los resultados estarían en aspectos materiales, y también en otros de carácter simbólico y/ subjetivo. Se señala el descenso de la extrema pobreza, y también la generación de más oportunidades, a través de capacitación, trabajo, realfabetización, atención de la salud, reparación de daños y disminución de los hándicaps acumulados, progresiva inclusión social y estímulo a las potencialidades de cada individuo y de las familias (CNPS, 2009 b).

También de acuerdo al CNPS (2009 b) los estudios de impacto del PANES señalan sus aciertos, haciendo especial énfasis en el IC y la tarjeta alimentaria y que son inequívocos los avances en el campo social y sobre todo los efectos en los colectivos más desprotegidos, siendo los niños y adolescentes los grupos de mayor prioridad. A esto suma, aspectos de diseño, indicando que algunos de los programas fueron antecedentes para nuevas respuestas a problemas específicos y focalizados en grupos particularmente vulnerables.

El mismo documento hace referencia a los ‘efectos notables’, producto de las políticas públicas y particularmente las relativas a la economía y al empleo y se mencionan la mejora sustantiva del ingreso medio de los hogares, de las pasividades y del salario real y agregan la generación de más trabajo y la regulación del mercado laboral a favor de los trabajadores más desprotegidos (CNPS, 2009 b).

En las entrevistas, aunque no estuvieron centradas en la evaluación del PANES, en varios casos se hicieron valoraciones en este sentido, siendo en términos generales todas muy positivas. Ser un programa finalizado, es de los aspectos particularmente destacados, así como también ser un primer paso en la articulación con políticas universales y de esta forma

la vinculación entre un componente asistencial y otro promocional. Finalmente, es también valorado el hecho de haber podido ser implementado -y sin intermediaciones clientelares- en sí mismo, en tanto se da desde una institucionalidad inexistente y que debía armarse al mismo tiempo:

Desde el MIDES se hicieron cosas que no estaban pensadas, por ejemplo, una vez concebidos que los ingresos son importantes para posicionarte en un mejor lugar para acceder a las políticas universales, ya sea de empleo, de educación, de salud, de vivienda y de acceso a la cultura, que son 5 pilares de política social que cambiaron gracias al Plan de Emergencia, mirá lo que te digo, cambiaron gracias al Plan de Emergencia, porque permitió que al no tener privaciones desde el punto de vista económico demasiado grandes, pudieras preocuparte por lo otro. Se trabajó mucho con primaria para ver como hacemos mejor el acceso a la educación. Mejoramiento del hábitat trabajó con MEVIR, con el PIAI y con el MVOTMA. (...) El PANES nos permitió saber que se pueden hacer políticas articuladas entre ellas. En lógica de plan progresivo. Y se puede orientar, identificar aquellos sectores que necesitan ser ayudados por el Estado, para acceder a las políticas universales. Hubo esa orientación, preparar a la gente para colgarse. Como decía Marina, avanzar lugares en la cola. En la ventanilla de las políticas sociales, avanzamos un lugar (E 10).

También es favorable la mirada de los entrevistados sobre el MIDES y es destacada la evaluación y monitoreo:

La DINEM fue fundamental, es la que te da los insumos para después poder hacer las cosas. Te da todos los datos y te evalúa. Se fue trabajando para que pudiera evaluar permanentemente todos los programas. Y los programas fueron surgiendo de a poco, a medida que se fueron conociendo datos (E 13).

Y con impactos más allá del MIDES:

No existía nada. Aparece la necesidad de evaluación de impacto de todos los programas y un monitoreo permanente donde se compara el objetivo programático con la realidad programática, esto permite una reprogramación permanente de los programas. (...) A partir del MIDES se hicieron un montón de cosas en Presidencia, en AGESIC. El MIDES fue un gran dinamizador. Iba tan rápido el MIDES, que muchos pensaron que se iban a quedar sin cosas para hacer. Siempre era: 'a ustedes no les corresponde'. Y la respuesta nuestra era, al MIDES le corresponde todo, porque es el gobierno. A todo el gobierno, le corresponde todo. Nosotros nacemos con la lógica anti chacrista. Y después la malvada realidad, nos llevó a que la dinámica de la burocracia era otra. (...) La página del MIDES estaba vacía. Fuimos creando el SIAS, el Observatorio Social que son creaciones nuestras (E 10).

La valoración favorable, no supone que no existieran dificultades. En algunos casos para realizar los cometidos establecidos, que -nuevamente- fueron definidos una vez resuelta la creación del MIDES:

El MIDES estaba convencido de la coordinación. Pero cuando íbamos a coordinar con los otros, los otros, 0 pelota. No iban, no contestaban. (...) Los demás no la precisaban. Es lo mismos que pasaba en Descentralización: no nos precisaban los demás Departamentos y nosotros sí a ellos (E 19).



En similar sentido, considera otra persona que:

En los momentos que tuvo énfasis en la articulación, tuvo una gran dificultad porque el Estado uruguayo, no sé si solo el uruguayo, pero por lo menos el uruguayo sí es así, no es muy amigable para articular políticas entre instituciones que son verticales y no tienden a horizontalizar sus decisiones (E 12).

En otros casos, por la forma que el organismo toma:

No teníamos funcionarios, eran todos pases en comisión o contratos con ONG's, era todo tercerizado. Esto era una tensión permanente -por semejanza con los '90- que nunca la zanjamos. Yo me hacía cargo de la inconsistencia. En el MIDES se decía 'no hay más remedio que hacer esto que estamos haciendo', era una especie de realismo, tenemos que hacer esto, para hacer otra cosa, para hacer y dar a luz otro proyecto alternativo de políticas sociales que de alguna manera se intentaba trasuntar en el Plan de Equidad que plantea la reconfiguración del sistema de protección social (E 7).

Finalmente, también las dificultades surgen de los límites de la igualdad formal:

Los lugares hay que ganarlos. No todos los Ministerios valen lo mismo, no todas las personas valen lo mismo. Eso también es una cosa muy pesada que le pasó también a nuestra fuerza política. Y también la lucha entre hombres y mujeres. Un Ministerio débil, con mayoría de mujeres, que éramos todas locas, no Marina y Ana, pero el resto sí (E 15).

### **VII.II.2. El Frente Amplio como fuerza política**

Dentro de este período, el único documento producido por el FA es el surgido del V Congreso Ordinario General Líber Seregni, desarrollado en diciembre 2007. Es el primero elaborado por esta fuerza política luego de haber asumido el gobierno nacional y en términos del objeto de esta tesis, ocurre luego de ejecutado el PANES y decidido el Plan de Equidad. A partir de este Congreso se observa un proceso casi inverso en la relación fuerza política/gobierno y es este último, sus técnicos y la academia a este vinculada, quienes orientarán los contenidos que luego asume la fuerza política en tanto tal. Se identifican formas de mirar la realidad y de nombrarla que no habían aparecido hasta ese momento.

El documento comienza planteando el marco en el cual se desarrolla el gobierno del FA. Entiende que se genera una etapa cualitativamente nueva para los proyectos de país en pugna. A esto se agrega que la realidad social y económica encontrada fue mucho más crítica y aguda que lo considerado con anterioridad a marzo de 2005 (Frente Amplio, 2007). Específicamente se indica que:

Heredamos un país sumergido en la pobreza, con altas tasas de desempleo, situaciones de desnutrición infantil, con niños y niñas alimentándose con pasto configurando un tenebroso espectáculo nunca antes presenciado en el Uruguay, con una altísima expulsión de adolescentes y jóvenes de la enseñanza media, con una sangría de talentos a través de la emigración masiva. Estas imágenes o pincelazos que es bueno traer a colación 30 meses después de asumido el gobierno de la izquierda, intentan capturar una situación que los

uruguayos tuvimos que vivir recientemente, la de no poder reconocernos cuando nos confrontábamos con un pasado cada vez más idealizado (Frente Amplio, 2007: 11).

Se señala que la pobreza, la indigencia y el Plan de Emergencia fueron parte de las preocupaciones para el que sería el nuevo gobierno y son colocadas en el marco de la inquietud por la vulnerabilidad social y económica del país. Esta preocupación y expresión, ausente en la documentación previa a 2005, adquiere centralidad en la mirada realizada por el Frente Amplio en tiempos posteriores a esa fecha y comenzando en este documento.

La vulnerabilidad social y económica se las entiende expresadas básicamente en la emergencia social y en el empleo. Además de los indicadores de pobreza e indigencia, se destacan dificultades en la cantidad y calidad del empleo, en la pérdida de salario real y la ausencia de negociación colectiva y una crisis en la educación, la salud y la seguridad pública. Finalmente, la deuda pública, su relación con el PBI, la fuerte restricción presupuestaria y los déficits de inversión de la economía, también son indicados como parte del contexto en que debía desarrollarse el gobierno (Frente Amplio, 2007).

En relación al Estado, también se plantea que la situación fue peor a lo esperado y se mencionan la corrupción y las prácticas clientelares. Se trataba de un Estado fragmentado, descoordinado, con funcionarios mal pagos, con diversas formas contractuales, adaptados al multi empleo, con escasa dedicación horaria a las tareas. Además, y debido a la exclusión de la gestión en los gobiernos anteriores, el nuevo equipo no contaba con conocimiento profundo de la realidad en cada ámbito de gobierno (Frente Amplio, 2007).

Ante esta situación se indica que el gobierno entendió que para que el país creciera, produjera más y al mismo tiempo distribuyera, resultaban necesarias acciones en el corto y en el mediano y largo plazo. Las primeras implicaron reestructurar la deuda pública; atender la emergencia social, lo que suponía favorecer el acceso a la salud, la educación y soluciones habitacionales y mejorar la empleabilidad, para lo cual se puso en marcha el PANES; instalar los Consejos de Salarios en la actividad privada y los ámbitos de negociación colectiva en la actividad pública; generar condiciones para aumentar la inversión pública y la privada, nacional y extranjera; mejorar la seguridad pública y construir un modelo nuevo de integración a partir del MERCOSUR (Frente Amplio, 2007). Como puede observarse, dos años después de asumido el gobierno nacional, en materia de política social, los asuntos que aparecen de forma clara en la reconstrucción que hace el FA de su actuación en el gobierno, son los relacionados con la emergencia social y el mundo del trabajo.

El documento también analiza la relación del gobierno con la fuerza política. La preeminencia de aquel, forma parte de las preocupaciones del Frente Amplio:

La agenda, la lógica y los contenidos de la acción del gobierno relegan o directamente sustituyen la agenda, la lógica y los contenidos de la acción de la fuerza política, desnaturalizando su accionar prioritario; se trata de un proceso para nada inexorable, que es pasible de comenzar a ser revertido si existe voluntad y acuerdos políticos” (Frente Amplio, 2007: 22).

Al respecto, una persona entrevistada indica que:

La fuerza política se vacía primero. Teníamos discusiones nosotros, que no las teníamos que tener en el Ministerio, las teníamos que tener en Colonia<sup>48</sup> y no las teníamos en Colonia, ni en ningún lado. Ahí se pierde la direccionalidad política (E 15).

En las políticas sociales, se señala que el gobierno se encontró con una alta segmentación y fragmentación institucional y se agrega la existencia de consenso dentro de las fuerzas políticas, en relación a su falta de coordinación (Frente Amplio, 2007). Como fuera reiterado, -más allá de la declaración dentro de Mañanas Complejas- ese diagnóstico no se visualiza en la documentación del Frente Amplio. El de 2007, es el primero que se centra en estos aspectos, mostrando la influencia de los técnicos y academia. Se agrega que los gobiernos anteriores desarrollaron respuestas promovidas por los organismos internacionales:

Se procedió a la creación de programas que, ubicados fuera de la institucionalidad de las políticas sociales, pretendían resolver los dilemas que planteaba la fragmentación. Más aún estas soluciones ensayadas al estilo creación de programas *by pass*, han mostrado serios déficits en términos de transparencia y de potencial para crear capacidad estatal como principal regulador y ejecutor de las políticas sociales (Frente Amplio, 2007: 11).

Sigue indicando el documento que como respuesta fue creado el MIDES, con el cometido de coordinar y articular el diseño e implementación de las políticas sociales. En esos años estuvo centrado en la implementación del PANES, el impulso a la descentralización en el territorio y el apoyo a procesos de participación ciudadana y a la construcción de una cultura de la evaluación y monitoreo de todas las acciones (Frente Amplio, 2007).

La valoración de lo realizado es positiva, indicando que la coordinación intersectorial con el conjunto de las políticas sociales se tradujo en la creación del Gabinete Social y coordinaciones regulares entre instituciones y actores con responsabilidad en esta área. Se los concibe como primeros pasos en una línea que precisa profundizarse (Frente Amplio, 2007). En cuanto la realidad social -y más específicamente a lo realizado por el Frente Amplio- la mirada es muy favorable y se indica además el estar en un punto de inflexión:

El gobierno ingresa en la segunda mitad de su mandato, habiendo atendido las urgencias y comienza la aplicación de los grandes cambios estructurales hacia el desarrollo con justicia social. Son transformaciones en la distribución del ingreso, en la salud, en la base material que habilita el proceso de desarrollo económico, en la organización y la gestión del Estado y de sus recursos humanos en la continua profundización de la democracia (Frente Amplio, 2007: 18).

El documento también incluye los resultados alcanzados por el gobierno. Se destaca que la política económica es sustancialmente distinta a la llevada por los gobiernos anteriores y se mencionan el crecimiento del PIB y de las exportaciones y la reestructura de la deuda pública. A esto se suma el aumento significativo del salario real de los trabajadores y del ingreso de los hogares; crecimiento del empleo y baja del desempleo; la formalización de la economía y el empleo, las mejoras en el nivel de actividad, todo lo que permitió un incremento de los ingresos públicos. Es también destacado el crecimiento del gasto social

---

<sup>48</sup> Hace referencia a la calle Colonia, donde se encuentra ubicada la sede central del Frente Amplio.

en salud, educación, emergencia social y equidad, seguridad pública e infraestructura (Frente Amplio, 2007).

En lo que hace a la reforma de la salud, se destaca el haber librado una fuerte batalla por el Sistema Nacional Integrado de Salud y la valoración sobre lo hecho es esencialmente positiva. En cuanto a la educación, únicamente se mencionan asuntos a trabajar y otros en los cuales es preciso avanzar. En relación al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, las tareas estuvieron dirigidas a revertir conceptual y estructuralmente los lineamientos de acción estatal (Frente Amplio, 2007).

En cuanto a las respuestas de corto plazo, se señala el haber salido de la emergencia, restablecer los equilibrios macroeconómicos y comenzar las reformas estructurales. Luego, se menciona la disminución de la pobreza y la indigencia asociada al PANES y el aumento de la ocupación y del salario real (Frente Amplio, 2007).

Se repasan los componentes del PANES y básicamente informan sobre acceso y cobertura del programa, combinándose en algunos casos con su descripción y/o sus objetivos. En relación al IC se destaca que los compromisos asumidos por los protagonistas no pudieron ser controlados dado que los organismos no tenían las condiciones técnicas para efectivizarlo, pero que se piensan buscar distintas herramientas para solucionar el tema. No se encuentra allí la lectura que la fuerza política realiza sobre esta experiencia, ni la justificación sobre la necesidad de control de las contrapartidas. La resolución del siguiente Congreso, realizado en 2008, indica que el PANES fue la estrategia integral que implementó con urgencia todas las medidas tendientes a atender la extrema vulnerabilidad social en la que se encontraba una parte significativa de la población, buscando promover procesos de inclusión social, a partir de la construcción de rutas de salida de la pobreza y la indigencia (Frente Amplio, 2008: 9).

Un documento posterior indica que el Uruguay es casi el único caso en América Latina en donde se pudo ejecutar una iniciativa de este tipo sin caer en clientelismos, terminándose a los dos años de iniciada sin generar ningún conflicto, con fuerte impacto en la situación social de las personas y dando paso a otros programas (Frente Amplio, 2009: 10).

El Frente Amplio también reconoce la persistencia de graves dificultades sociales, que exigen profundizar en los mecanismos de redistribución de los ingresos y la riqueza. Y a partir de esto se hace referencia por primera vez en la documentación del FA, al Plan de Equidad, que como será analizado, convierte a la política asistencial en un componente estable del sistema de protección social. Eso convive en el mismo documento con el señalamiento que:

(...) el crecimiento sostenido y sustentable y la redistribución del ingreso y de la riqueza, cambiarán positivamente las condiciones de vida de los uruguayos, especialmente aquellos que han sufrido pobreza, marginalidad, exclusión, desigualdad. Para ello es necesario mejorar estructuralmente las condiciones de salud, de educación, de vivienda, de seguridad social, sobre lo que ya comenzamos a tener resultados tangibles y, al mismo tiempo, pero

con mayor horizonte temporal, generar equidad de oportunidades en la vida para todos los seres humanos (Frente Amplio, 2007: 10).

También aquí se menciona la persistencia de dificultades, que también parecen atendibles por las políticas adoptadas, precisando de más tiempo para visualizar sus impactos.

En torno a las políticas sociales, interesan destacar dos aspectos más que resultan novedosos. De acuerdo a esta fuerza política, en los gobiernos anteriores, fueron desarrolladas políticas sociales focalizadas orientadas a sustituir los enfoques universalistas y de corto plazo, ya que se entendía que a mediano plazo se cosecharían los frutos del crecimiento económico. Además, el Estado fue desertando de su responsabilidad en la rectoría de la política social, delegándola casi totalmente en las organizaciones de la sociedad civil. Lo realizado por el gobierno del FA, supone una perspectiva distinta, donde los programas focalizados tienen sentido en la medida que se articulen con las políticas universales y dejen instaladas capacidades en los organismos sectoriales y que se articulen en el territorio, propendiendo al desarrollo de las comunidades locales. A las organizaciones de la sociedad civil, se las entiende como claves en la constitución de una política social eficaz y eficiente, pero que no pueden ni deben sustituir el papel rector del Estado en la materia (Frente Amplio, 2007).

El segundo aspecto novedoso, refiere a la aparición de una categoría central en lo que hace a la configuración de la política asistencial en el gobierno del Frente Amplio - específicamente en el Plan de Equidad-, pero ausente en la documentación previa al 2005: la de protección social. Se indica que se trata de reestructurar la misma, a distancia del proyecto de los '90 que también intentó desmontar el sistema de protección social (Frente Amplio, 2007).

Al respecto, una persona entrevistada señala que:

La impresión que yo tengo es que no había [en el Frente Amplio] demasiado desarrollo sobre estos temas [institucionalización de la política asistencial], se fue dando en la práctica, se fue dando ahí, no había una cuestión desarrollada teóricamente sobre estos aspectos previo (E 2).

### VII.II.3. En síntesis

- i) El Frente Amplio asume el gobierno nacional y tal cual fuera persistentemente anunciado pone en marcha un plan de corto plazo y orientado a atender la emergencia social. Los componentes que finalmente lo integran son básicamente aquellos discutidos y acordados durante un tiempo largo, teniendo centralidad las transferencias de ingresos condicionadas.
- ii) De manera rápida, **el MIDES ‘precisa’ agregar componentes promocionales y objetivos que aparecen como ambiciosos y no realizables desde el plazo del PANES** y los recursos que este moviliza. Vinculado a esto, aparece también prontamente la idea de ‘puente’ de la política asistencial. Incluso en un período donde la realidad económica y social se describe como dramática, no encuentra la asistencia su fundamento y legitimidad en el

derecho a una garantía de condiciones de vida mínimas y es siempre un lugar de tránsito hacia las restantes políticas públicas y/o el trabajo.

iii) Las evaluaciones realizadas en torno al PANES muestran que el IC no escapó a las dificultades ya mencionadas sobre las transferencias condicionadas, en relación a que no cubren el total de población en condiciones de recibir el beneficio y su bajo impacto en relación a la pobreza. También señalan las dificultades para alcanzar los restantes objetivos.

iv) La valoración del MIDES sobre el PANES es totalmente favorable, aún, cuando los resultados alcanzados no sean demasiado consistentes en este sentido y las personas entrevistadas reconozcan algunas dificultades. Casi más que los resultados alcanzados, es la propia existencia del plan, en el contexto en que surge y su finalización, lo que toma centralidad en esa mirada positiva.

Además, y en sintonía con lo analizado sobre América Latina, comienza un camino que se irá instalando en la mirada sobre la política asistencial por parte del Frente Amplio. Por un lado, un desajuste entre los objetivos planteados y los dispositivos para alcanzarlos. Por el otro, una valoración de los programas que transcurre con relativa independencia de los resultados obtenidos y que se coloca en aspectos que -aunque relevantes- son insuficientes. La proximidad, el llegar a población no cubierta, la distancia con el punto de partida, irán tomando centralidad en las valoraciones realizadas. **Fundamentalmente la 'llegada' a la población, se convierte en un valor en sí mismo, que no se acompaña con la misma fuerza de la discusión sobre la calidad y el tipo de incorporación que surge de esa llegada.** Si además se trata de una población históricamente postergada, este proceso se agudiza. A esto es posible sumar el valor épico con el cual se asocia ese momento inicial del MIDES.

iv) También es favorable la mirada que el Frente Amplio desarrolla sobre la respuesta a la emergencia y es formulada básicamente en los mismos términos en que lo hace el MIDES. No se observa una reflexión propia -aún cuando consistente con la lectura hecha por el gobierno- de parte de la fuerza política. Se inicia un proceso en el cual será el gobierno el que de orientación y nombre, a la mirada sobre la realidad social y en particular, la política asistencial.

v) Junto al PANES y en forma simultánea, se pone en marcha y fundamentalmente se dota de contenido a la única creación ministerial de los tres gobiernos del Frente Amplio: el MIDES. De manera contraria al PANES, se trató de un asunto también conversado y sobre el cual fue acordada su inconveniencia. La decisión es atribuida por completo al Dr. Tabaré Vázquez. En esa **dotación de contenido, se observa un proceso de ampliación y de las referencias fundamentalmente centradas en la emergencia se pasa a un rol de rectoría en torno a las políticas sociales.** Se trata de un rol que parecería ser más auto atribuido que producto de un acuerdo dentro la izquierda en tanto fuerza política y también como gobierno.

vi) En la documentación, la referencia fundamental asociada al MIDES es la de pobreza. Esto puede ser leído como un intento de dar visibilidad política a esta realidad y centralidad en su atención, pero supone, al mismo tiempo y de manera inevitable, asumirla como una

realidad abordable en sí misma y por fuera del trabajo y las políticas sociales de orientación universal.

vii) Además adquieren centralidad las formas de alcanzar los cometidos y así, junto a las orientaciones de la izquierda en torno a la descentralización y participación, es visualizable la **experiencia en la Intendencia de Montevideo**. Estos lineamientos sumados a la necesidad de proximidad territorial, hacen parte del discurso del MIDES, habiendo también en este aspecto consistencia con lo señalado para América Latina y la política asistencial. Tampoco en el país se discute porque varios de los asuntos que se formulan como ‘buenos para todos’ en relación a las políticas sociales, terminan siendo solamente, ‘buenos para algunos’.

viii) Más allá del PANES, la mirada del Frente Amplio es favorable sobre el conjunto de la realidad social. Es una orientación general de la política económica y social que se la concibe como sustancialmente distinta a la desarrollada por los gobiernos anteriores, generando una realidad y un horizonte de posibilidad, que también es muy diferente. Se destacan el crecimiento económico, el aumento del gasto público y las mejoras en el mercado de trabajo. Esto no supone reconocer la persistencia de problemas, pero se entiende se está en el rumbo de resolverlos como consecuencia de las reformas estructurales emprendidas.

ix) Esa mirada sobre el contexto, parece favorecer aún más la idea de ‘puente’ de la política asistencial. Parecería existir un conjunto de políticas públicas y un mercado de trabajo en condiciones de incorporar a todas las personas.

x) En este contexto y por primera vez en la documentación del Frente Amplio, aparece en 2007, la referencia al Plan de Equidad que instalará de manera permanente un componente asistencial.

### **VII.III. EL FRENTE AMPLIO DURANTE LA SEGUNDA PARTE DEL PRIMER PERIODO DEL GOBIERNO NACIONAL (2008 – 2009)**

Este momento también reviste enorme relevancia en la ampliación y fundamentalmente, institucionalización de la política asistencial. Si sus bases organizativas se dan básicamente en el período analizado, será en este, que lo haga en términos programáticos. A partir del Plan de Equidad (PE) la política asistencial deja de ser una acción de corto plazo, orientada a la emergencia y pasa a ser integrada como un componente estable dentro del sistema de protección social.

Pero no es esta la única diferencia con el período anterior. El Frente Amplio inicia el gobierno nacional en 2005 con definiciones tomadas por la fuerza política. Asume con una conceptualización y explicación del problema a resolver y una forma de abordarlo. En cambio, **no son claros los motivos que legitiman el PE**. Este rápidamente se configura como ‘dato’, asociado a lo que se plantea como nueva estructura de riesgos y a la necesidad de reformular el sistema de protección social. Se agrega que la situación del país en 2007 -

definida como claramente diferente a la de 2005- permitiría emprender transformaciones que den cuenta de esos aspectos. Estos -vale insistir-, no fueron visualizados previamente por el FA, no estando nunca planteada la necesidad de definir la asistencia como un componente estable, pero además tampoco es claro el diagnóstico cuando se define este Plan.

Se entiende que a partir de aquí comienzan tres procesos relevantes: los diagnósticos bajamente explicitados, una creciente centralidad de los instrumentos de política por sobre sus orientaciones y propósitos y el desplazamiento en lo que legitima la política asistencial. Aquello que tuvo centralidad para explicar su puesta en marcha (la realidad del trabajo, de las políticas sectoriales y el rol del Estado), se debilita de manera muy importante cuando se plantea su institucionalización. Se identifican algunos problemas en estos aspectos, pero menores que los existentes previamente y fundamentalmente, parecen atendibles con más tiempo. El Frente Amplio entiende que orientaciones políticas distintas a las de los gobiernos anteriores, dan y seguirán dando, resultados también diferentes. En ese horizonte, no es fácil comprender porque se estabiliza la asistencia.

**Además de no ser claros los motivos que llevan a consolidar la política asistencial, tampoco lo son los que le dan sentido fuera de la emergencia.** Son fácilmente visualizables los aportes que el Frente Amplio entiende puede realizar la política educativa, la de salud y la de vivienda, pero no parece tenerlos en sí misma esta acción pública. Así, la idea de puente hacia el mundo del trabajo y las restantes prestaciones públicas, adquiere cada vez mayor relevancia y también más importancia la ausencia de discusión sobre estas.

El contexto de decisión y definición del PE es claramente de mejora en relación al existente al asumir el Frente Amplio el gobierno y aún más, de la situación de emergencia social. A partir de 2003 y acentuado desde 2004, el país comienza un período de fuerte expansión, lo que lleva a un promedio de crecimiento del producto de 6.7% anual entre 2004 y 2008. Esto se suma al ya mencionado aumento del GPS (OPP/MIDES, 2009).

Otro aspecto a destacar es el descenso de los niveles de pobreza e indigencia. De acuerdo al INE (2012) considerando el total del país, las cifras de indigencia son del 2.7% en 2006, 3.2% un año después, descienden a 2.0% en 2008 y a 1.6% al final del primer período de gobierno. En cuanto a la pobreza y en relación a los mismos años, las cifras de personas son 34.4%, luego 30.5%, un año después 22.4%, llegando a 20.9% al cierre del quinquenio. Estos aspectos también son destacados por OPP/MIDES (2009) a lo que agregan la reducción de la desigualdad medida a través del índice de Gini. A partir de 2008 se reduce significativamente respecto a los guarismos que había presentado durante los 10 años previos.

También se observan mejoras en el mercado de trabajo. Si bien la tasa de desempleo comienza a disminuir a partir de 2002, se mantiene en valores de dos dígitos hasta el 2007, cuando se ubica en el 9.6% y llega al 8 % un año después y 7.7% al 2009 OPP/MIDES (2009). La evolución de la calidad del empleo, es también favorable. La tasa de informalidad, luego de haber llegado al 39.1% en 2003, desciende a 37.6% en 2005



(Amarante y Espino, 2007). En 2006 los ocupados de manera informal son el 35%, 34.7% un año después y al final del primer período de gobierno es de 32.1% (OPP/MIDES, 2011).

Con estos cambios, el gobierno del FA se pone en línea con la realidad de América Latina ya analizada. Además de crear el MIDES, estabiliza la asistencia más allá de la emergencia y en términos de programas, también en el país adquirirán centralidad las transferencias condicionadas, que irán siendo asociadas a las preocupaciones por el capital humano. Finalmente, asuntos como la coordinación y articulación, crecerán en importancia.

### **VII.III.1. El Frente Amplio en el gobierno (2008 – 2009)**

Como fuera mencionado, la perspectiva adoptada en esta tesis supone que para comprender los fundamentos que llevan a instalar, pero sobre todo a consolidar la política asistencial, es preciso valorar lo que se dice directamente sobre la misma, pero también sobre el desempeño del mundo del trabajo y las restantes prestaciones públicas. Además, y como también fuera anunciado, a partir de 2007, se observa el traslado de la mirada desde el gobierno a la fuerza política, con lo cual el análisis de lo producido por el primero, se torna relevante también por este motivo. Sobre este último aspecto, una persona entrevistada indica que:

Todos veníamos con una historia, de mucha militancia. Las nuevas generaciones, no tienen esa historia. Y si lo tienen, lo tienen desde el lugar técnico, no del lugar político. Hay un clivaje ahí, lo técnico/político y lo político/técnico. Hay una discusión ahí que no se saldó. (...). Esa fue mi discusión en la transición del Plan de Emergencia al PE, que era una mirada excesivamente técnica, y yo entendía que la mirada tenía que ser más política. Esa discusión no la dimos en la fuerza política, la dimos en el Ministerio y ahí se pierde, porque el Ministerio es una cuestión institucional, con orientación política, pero donde la parte técnica empieza a tener un peso diferencial al del inicio (E 15).

En otro caso, a la pregunta sobre quien discute estos asuntos en el FA, si solamente lo hace el gobierno se responde:

Yo creo que sí. Creo que de verdad sí, puede ser que en teoría exista alguna estructura de discusión. (...) Se discute en espacios bastante informales vinculados a la institucionalidad. Ni en los espacios formales de la institucionalidad ni en la fuerza política (E 1).

Y de acuerdo a otra persona entrevistada, es además una discusión que parece limitarse:

Estabilizamos un componente asistencial, sin saber hasta cuando, mientras se precise. (...) No era la idea de todos. La idea de los demás no sé cual era, porque no se llegó a profundizar, hubo como una disposición en el primer gobierno de decir hasta acá se discutió (E 10).

#### **VII.III.1.1. EL PLAN DE EQUIDAD**

Tanto en la documentación analizada, como en las entrevistas, los motivos que llevan al PE, evidencian la ausencia de discusión sustantiva. No había pensado el FA el post PANES y

como fuera presentado, parecía esperarse que la realidad fuera más favorable, a partir de la nueva gestión. Por otra parte, se crea una estructura institucional, que dado el contexto en el que surge, se centra en pensar el formato básico para llevar adelante la respuesta a la emergencia. Sobre estos aspectos, el FA no construye un relato. Cuando tiene tiempo no lo visualiza como necesidad y cuando tiene la necesidad, no genera el tiempo para discutirlo.

El Plan de Equidad, aparece como la salida a esta situación planteada en torno al PANES, de ser, al mismo tiempo tan necesario su final, como su continuidad:

Hasta ahí [final PANES] había sido todo, sangre, sudor y lágrimas para resolver lo anterior. No había mucho espacio como para pensar, te comía el presente. Pero una vez que estaba la obligación de salir, hubo que respirar un poco y pensar como hacemos. Igual lo otro ya estaba más o menos dominado, estaban en curso los programas, estaban los beneficiarios, el MIDES tenía edificio. (...) El Plan de Equidad, aparece ahí, sobre la marcha. ¿Cómo salimos del Plan de Emergencia que tenemos que salir?. Llamémosle Plan de Equidad y pensemos que va a tener de distinto (E 2).

Las personas entrevistadas expresan la idea de un acuerdo, más o menos formulado, en alguna continuidad post PANES y los argumentos aparecen centrados básicamente en tres aspectos: en las dificultades para terminar las prestaciones asistenciales dada la realidad social (pero sin mayores discusiones sobre lo que esto suponía y fundamentalmente, expresaba); en la necesidad de pasar a una etapa diferente y en cuestiones institucionales.

En relación a la realidad social y económica existente al finalizar el PANES, se indica que:

Había acuerdo en seguir. ¿Como hacías para cortar de golpe?. Era muy difícil. Era muy difícil decirle a la gente te quedas sin esto. (...) Hay cosas que no llegas a pensarlas mucho. Estas haciendo, sabés que te falta cubrir mucha gente. Entonces como sabes que te falta cubrir mucha gente con algo que es esencial, no pensás en terminar, pensas, preciso cubrir esta gente. No pensábamos tanto que era tan corto. Tenía mucho rollo para desarrollar el PANES (E 19).

Entiende otra persona entrevistada que:

Siempre estaba rondando la idea de que vos tenías posibilidades hasta determinada situación y después, o apoyabas o se iba todo. Entonces yo creo que la idea que quedó es que siempre va a haber la necesidad de una asistencia. Si no tiene ese apoyo, la persona cae. O la dejás que se caiga y no te importa, o hacés algo y la sostenés (E 13).

Luego se le pregunta por la manera en que era explicada esa necesidad de apoyo a lo que se responde: “No recuerdo” (E 13). En otro caso se menciona que:

Había que seguir un poco más, o buscarle otra vuelta porque de hecho había gente que todavía estaba quedando afuera. No podíamos terminar, por la realidad. La realidad, más allá de que había cambiado, el sufrimiento de la gente seguía (E 15).

Otras personas entrevistadas entienden que la realidad era peor y más aguda a lo que se creía. Para una esto es algo que se visualiza al implementar el PANES, rondando la idea que era preciso continuar en algún formato (E 17). Agrega que “El PANES había sido exitoso en

atender la emergencia, pero se seguían viendo realidades de mucha vulnerabilidad. Se instala la pregunta, ¿ahora qué?” (E 17). En otro caso se entiende que la idea que era preciso consolidar un componente asistencial no contributivo, se fue dando en función de la experiencia, aunque agrega que:

Ya había una discusión hace tiempo sobre las Asignaciones Familiares, como era posible que los niños más pobres del país... había alguna cosa que había hecho el Partido Colorado, pero era muy acotada. Eso era un antecedente y esto trató de darle mayor potencia a eso, ser más abarcativo y tener mayor peso monetario (E 2).

En línea similar, otra persona entrevistada señala que gestionando se aprendió más sobre la exclusión social (E 16) y agrega algo que irá apareciendo en los testimonios y es la necesidad de un trabajo más personalizado, cuerpo a cuerpo. Asimismo, se menciona que:

El Plan de Emergencia no se podía terminar. La emergencia no se había terminado, el plan se terminaba, pero la emergencia no. El déficit de ingreso de los hogares era algo lo suficientemente estructural como para terminarlo con un plan (E 1).

Lo que siempre estuvo claro es que el Plan de Emergencia era un plan imprescindible, pero que tenía que tener un fin. Nadie pensó que el Plan de Emergencia iba a resolver la situación de pobreza o de extrema pobreza que existía en el país. (...) Sin duda había una esperanza, una apuesta a que las transformaciones estructurales dieran resultado, pero uno de los cuidados en el pasaje de la emergencia al Plan de Equidad era que quienes estaban recibiendo los apoyos porque realmente los necesitaban, no los perdieran. Todavía los niveles de pobreza no habían bajado a los niveles que sí bajaron. O sea, todavía estábamos en niveles altos. (...) Si es cierto que el esfuerzo por el Sistema Nacional Integrado de Salud, por la Reforma Tributaria, se consideraba que esos eran mecanismos de atención a derechos y a situaciones de alta vulnerabilidad, incluso de distribución de ingresos y de recursos que podrían dar esa solución. Pero en ningún momento estuvo planteado que había que dejar de dar esas transferencias (E 4).

Vinculado a eso, otra persona destaca no solo una realidad peor, sino nueva y conmovedora para mucha gente, “Yo creo que alguna gente le perdió el miedo, y creó un puente, por primera vez en su vida con los sectores pobres. Una parte de la izquierda descubrió a los pobres” (E 11). Y vale recordar también el argumento de resultados no alcanzados que parecen obedecer a la propia gestión, pero parecen atendibles con más tiempo, “Yo le buscaba la causa y la ubicaba en la insuficiencia de los recursos vertidos. Tanto el tiempo como recursos, tener que tener más y el MEF no te los daba. Capaz tenían razón, no podías desatender otras cosas” (E 19).

En algún caso, la explicación a la permanencia de la política asistencial es colocada en la realidad de las personas receptoras, “Hay gente que va a seguir en la misma situación, porque además es un tema de estructura mental que ya viene, de su vida, de su experiencia, del lugar donde vivió que no ve otra cosa, que no llega a ver otra cosa y a veces, un problema psicológico” (E 13). En otro caso se indica que:

Sigue quedando afuera gente que no logra salir de la situación de pobreza porque no tiene las herramientas y nosotros no se las suministramos. Esa es la realidad. (...) Familias de 10

que viven de las asignaciones de los gurises y que no tiene posibilidad de tener un empleo porque no hay condiciones. Hay gurises que no comen, a no ser que coman en el comedor. Tienen la tarjeta, tienen la asignación, pero es con lo que vive la familia. Pero no hay manera de comprar zapatos, no hay manera de comprar ropa, no hay manera de comer todos los días, a no ser que comas en el comedor. Es gente que está fuera de todo, o tiene participación menor a través de esa red. Ahí hay un problema. Ese problema lo discutimos en la transición del Plan de Emergencia al PE y no había como resolverlo. (...) Cambió el nivel de protección, pero falta y falta porque vamos contra muchos años de brecha cultural. La gente, por más que haya participado en Rutas de Salida, Uruguay Trabaja, son 6 meses contra 35, 40, 50 años de una manera de vivir por fuera del sistema (E 15).

Aunque una persona considera que “No era época de inercia institucional” (E 19), también surgen argumentos institucionales para el ‘post PANES’. Parecería que **el PE es crónica de un anuncio realizado por la propia creación del MIDES**. Varias personas entrevistadas hacen referencia a su existencia, como argumento coadyuvante en la definición del PE:

Si no seguía nada, perdías el 70% del MIDES. Toda esa estructura tenía sentido enmarcada en una estrategia de más largo plazo, de ver como sectorialmente íbamos incrustando los distintos programas” (E 7). En similar sentido se menciona que “Darle contenido al MIDES era la tarea. ¿Cómo cerramos el PANES abriendo el MIDES? eso lo hicimos con el Plan de Equidad. El Plan de Equidad se hizo cuando se logró que las transferencias pudieran colgarse en transferencias ya realizadas (E 10)

Esa discusión [post PANES] ya estaba muy forzada por el tema de que había una institucionalidad creada, por tanto, gente cuyo trabajo dependía de que esto continuara, había resultados que no habían sido logrados, y había imposibilidad política de bajarlo” (E 11).

Estabas mejor, pero no tanto mejor. Nadie planteó sacar y no dar nada, porque aparte habías creado el MIDES. Era raro que vos le sacarás plata y se estaban largando otros programas. Como que vos tenías ahí, de alguna forma, una transición natural con otros programas. Nunca se planteó como cerrar, nadie, siempre lo dimos como algo fiscalmente permanente (E 14).

Había un compromiso político. Y había que armar otra cosa porque claro, no se había resuelto nada. Y no se iba a desarmar lo que ya se había armado. El discurso era que el PANES fue una medida de urgencia, por la necesidad de tener algo rápido, pero nunca se pensó dejarlo del todo, sino que se integra a un plan y ese plan tiene que tener objetivos de mayor alcance. Apareció esa discusión, yo creo que esa discusión y esa justificación nació dentro del MIDES, pero como respuesta al acuerdo Marina – Tabaré. (...) Era importante mostrar que estabas avanzando a algo diferente. (E 11).

Finalmente, la importancia de salir de la transitoriedad se coloca en la necesidad de pasaje a otra etapa. Ante la pregunta sobre si era parte del discurso del FA el decir que no había finalizado la emergencia, una persona entrevistada entiende que no y agrega que:

Esto no se dice. Se dice nosotros ahora evolucionamos, salimos de la emergencia y ahora vamos a una matriz universal o pro universal, que tiene algunas políticas focalizadas para tratar los problemas que quedan, que no son emergencia, con este conjunto de paquetes (E 1).

Como se observa, en varios testimonios -y de manera contradictoria con lo señalado sobre la transitoriedad del PANES-, aparece la idea de la pobreza como una realidad que se sabía no sería resuelta en dos años. Esto no surge en ninguna de la documentación analizada y tampoco en las entrevistas al reconstruir el inicio de la asistencia. El PE se sostiene fundamentalmente desde la persistencia de esa situación y, por tanto, desde la imposibilidad de ‘cortar’ las prestaciones. Esa persistencia se explica desde una realidad previa que se entiende mucho más grave de lo que se suponía (y por tanto ajena a la acción del gobierno) y también de la falta de tiempo para visualizar los impactos de las nuevas orientaciones políticas. Desde este último aspecto, no logran comprenderse los motivos que llevan a estabilizar un componente asistencial. Este no parece conciliable con la mirada favorable sobre el futuro.

Al PANES se lo concibe como un ‘empujón’ debiendo después venir otro escenario (E 17). En algunos casos, este es entendido como el de reconfiguración del sistema de protección social. Esta idea, que adquiere centralidad en la formulación del PE, surge ex post, en tanto -y reiterando una vez- estos asuntos no aparecen en las discusiones del FA. Se trata de un contenido básicamente aportado por la academia, sin que parezca haberse dado un debate sustantivo en ese momento, que se centra en la necesidad de terminar y de seguir al mismo tiempo. Como se verá, el debate pone foco en los instrumentos, contribuyendo a la configuración de la asistencia como ‘dato’. Al respecto señala una persona entrevistada:

Lo que nosotros necesitábamos era tiempo para pensar cuales eran las medidas más universales, en la medida en que pensábamos que la gente iba a salir. ¿Quiénes iban a salir más rápido de la emergencia?. Los menos graves, los que cayeron en la crisis. Entonces, por eso todas las medidas del Plan de Equidad van mucho más allá de las personas en situación de pobreza, incluyendo los AFAM – PE, cuyo umbral es un poquito más arriba de la pobreza (E 5).

El Plan de Equidad es la segunda revolución social. A partir de ahí, esa es la matriz de protección social. (...) Logró romper la lógica de la fragmentación. Acá se hace esa construcción en colectivo de alguno de los programas, se establece un renglón presupuestal asignado al Plan de Equidad, se establece un monto. Acá aparece por primera vez, y acá sacamos de la galera esto de las Asignaciones Familiares, porque en realidad se iba a hacer un Ingreso Ciudadano, se le iba a poner otro nombre, y se nos ocurrió porque no usar el mecanismo y modificarlo. (...) Nuestra concepción era, políticas integradas e integrales. Eso era lo que rondaba las cabezas de nosotros para el diseño y para la coordinación de la discusión (E 10).

Lo que pasa a discutirse entonces es la forma de dar continuidad y ser diferente, pero -vale insistir- sin explicaciones que avanzaran más allá de las descripciones:

Se había superado la emergencia, la economía estaba mejor, la pobreza había bajado. Inicialmente estaba pensado como alto transitorio, pero de hecho siempre tenías una continuidad en otra cosa. Cuando plantearon el fin, no era le sacamos el IC, sino transformarlo en un programa más estructural, dentro de la red de protección social. Todo ese esquema era la salida del Plan de Emergencia. Que el IC se terminaba, se terminaba. El Plan de Equidad fue una continuidad más vinculada a los niños, la pobreza infantil. (...)

Presupuestalmente solo lo creaste para eso años, o sea, que tenías la visión transitoria. Después se gastó por el lado del BPS, pero presupuestalmente desapareció el programa (E 14).

Y además es lo que manda el Presidente [terminar el PANES]. Salir de esto, buscar salir de esto de la mejor manera posible. Discutimos, queríamos generar diferentes estrategias para las diferentes poblaciones. Eso se empezó a ver cuando se empezaron a ver resultados de los programas Rutas de Salida y Trabajo por Uruguay, la gente empezó a poder tomar un poco las riendas de su vida y salir en la medida en que tenía otras herramientas. Eso alimenta la idea de que por este camino hay que seguir (E 15).

El PE, de acuerdo a todos los entrevistados participantes de ese proceso, es también algo absolutamente asociado al Presidente Vázquez. Este, lo anuncia el 31 de marzo de 2007, en el Consejo de Ministros en Salto, sin que ni siquiera tuviera conocimiento la Ministra Marina Arismendi. De acuerdo a una persona entrevistada, “Cuando Tabaré en un acto, larga lo del Plan de Equidad, nos quedamos con la boca abierta, todos. No era algo previsto. Fue una imposición de Tabaré” (E 19). Agrega otra:

Tabaré está hablando y dice: porque ahora vamos al PE, chau. Ella [Marina Arismendi] se entera ahí. Vuelve y dice: tenemos PE. Y ahí había que armar el PE que no teníamos la menor idea de lo que era. Y ahí empieza toda una discusión sobre la transformación de los programas del Plan de Emergencia (E 15).

También existe acuerdo en que lo único definido por el Presidente, fue la idea de continuidad y el nombre. El contenido, se trasladó como un asunto a definir por el MIDES y el CNPS: “El Plan de Equidad no venía pre formateado y totalmente elaborado, ni definidos sus componentes. (...) era una hojita del cuaderno de Tabaré, con 3, 4 líneas que tenían que ver con salud, educación, trabajo” (E 7). Compartiendo lo señalado, otra persona vincula el PE con el contexto de transformaciones más generales que se estaban desarrollando:

Estábamos convencidos que terminado el Plan de Emergencia, teníamos que salir a otra cosa que era la post emergencia y Tabaré nos flechó la cancha y dijo ahora viene el Plan de Equidad. Y nosotros no queríamos que se llamara Plan de Equidad, no nos gustaba el nombre. El Presidente dijo es Plan de Equidad, va Plan de Equidad. Entonces ahí a mirar los componentes del Plan de Equidad. La definición de Tabaré de Plan de Equidad es algo que viene después del Plan de Emergencia y ustedes piensen qué. Habíamos sostenido el diálogo de la Seguridad Social, estaba todo el tema del Sistema Nacional Integrado de Salud, se estaba preparando la Reforma Tributaria, en el Consejo estas cosas empiezan a aparecer como los componentes del Plan de Equidad. Se profundizaron los recursos para mejoramiento del hábitat. Empieza todo el debate en el CNPS y fuera (E 5).

En sintonía con lo planteado, otra persona entrevistada observa otro aspecto relevante:

Ahí nos ponemos a trabajar, empezamos a dibujar los componentes en un pizarrón. Y no era solo lo que se hacía desde el MIDES, sino empezar a construir un relato, que también era ex post. (...) Mi idea era que el MIDES no ejecutara, pero ahí tenés todo el problema de como te legítimas, sino ejecutas (E 3).

No solamente no fue debatido y acordado por el Frente Amplio, sino que, entiende una persona tampoco logró los niveles de acuerdo que tuvo el PANES:

Ahí la idea es el PE, decir, ahora salimos de la emergencia. Esto no fue una cuestión galvanizada en todo el gobierno, fue mucho más un grupo de gente que tiró en esa dirección. (...) El relato de la emergencia a la equidad se logró imponer. Lo que no se logró es cambiar en la gestión, es avanzar en una práctica que saliera, de que el MIDES quedara en la atención de los pobres solamente. No se logró eso. Mientras estamos haciendo el PE, estamos haciendo la Reforma de la Salud, la Reforma Tributaria, la negociación colectiva. No podés resolver el tema de la pobreza, si no está conectado con las políticas productivas. (...) Esta forma de pensar que intentamos en el MIDES llevar y que con matices más o menos todos la teníamos, no fue hegemónica en el gobierno. Esta forma de entender la gestión de la política. De la misma manera que nunca hubo un acuerdo en la relación que tenía que tener en la implementación de la política social y en la política pública en general, con las organizaciones de la sociedad civil. (...) Son dos temas en los que no hubo homogeneidad y eso se sintió (E 3).

La responsabilidad básica de la formulación del PE se le trasladará al Director de la División Políticas Sociales y coordinador del CNPS. Nuevamente se sale al encuentro de la Universidad de la República, en particular las Facultades de Ciencias Económicas y Administración y de Ciencias Sociales, que también en esta etapa tendrán relevancia. Referentes técnico – académicos de esas Facultades, junto a técnicos y referentes políticos del MIDES, formarán un equipo mixto (E 7), lo que es destacado como un aspecto relevante, ‘para no talentear’ (E 17).

Varias de las personas entrevistadas destacan la importancia del CNPS durante ese período, que también es recordado como un momento de singular relevancia. Era un Consejo y una interinstitucionalidad potente señala una persona entrevistada, destacando la presencia del MEF y el diálogo mantenido con esta cartera (E 5). En otro caso se lo califica como una experiencia muy novedosa y también interesante en tanto daba la posibilidad de discutir políticas sociales vinculadas al presupuesto y agrega que:

El Consejo fue un lugar donde se traían y se lograron articular una serie de acciones y el PE fue de alguna manera, el resultado de esto. (...) De hecho quienes venían de los Ministerios venían con un nivel de representación alta, eran Subsecretarios y direcciones de alguna manera relevantes (E 4).

Otra persona destaca, de la combinación lograda:

La clave de éxito, de construir política pública de calidad, fue que fue tecno política. Ninguno de nosotros era cientista social de la política pública, era gente que tenía sensibilidad social, militantes, pero que teníamos ideas. Nos juntamos con la academia (E 18).

Otra lo hace del intento de romper la lógica de la verticalidad de las instituciones y entendiendo al CNPS como una ventana desde la cual mirar todos (E 10). También sumando una mirada favorable se indica que:

Estuvimos horas y horas de debate y discusión. A algunos técnicos los invitamos a participar en el Consejo y discutir con los referentes políticos. Fue un momento de mucha

efervescencia, mucha creatividad. Estaban todos metidos y había algunos organismos públicos que estaban seriamente comprometidos. Se jugaban a sacar adelante el PE y fortalecer esta idea de la intersectorialidad. Empezamos a construir acuerdos y consensos (E 7).

Otra persona, reconociendo ese potencial pone foco en las dificultades encontradas:

Esa transversalidad del trabajo, hasta ese momento, me parece no existía. Cada Ministerio hacía su parte, cada organismo hacía su parte. (...) Esto resultó difícil, muy difícil. El que está haciendo algo piensa que lo hace él y como que se siente tan parte como que se siente invadido. La cuestión es como podemos sumarnos para potenciarlos (E 13).

Finalmente, la importancia es relativizada por otra persona entrevistada:

Supuestamente era [el CNPS] para coordinar políticas transversales. (...) El MIDES no lo potenció en términos de decir tratemos de usarlo para otras cosas que no sean el PE. Es Consejo de Políticas Sociales, pero no discute otras políticas sociales más allá del MIDES. Empezaban con las Mesas, entonces el tema era la coordinación en el territorio. El MIDES tampoco tenía un rol rector de las políticas sociales. No lo ejecuta, es un Ministerio que está centrado en el componente de transferencias, pero nunca tuvo ese rol rector. Ni siquiera hay una problematización a las sectoriales desde la pobreza (E 14).

El relato de una discusión importante del PE por parte del CNPS, aparece en varias personas entrevistadas. Esto parecería ir en contradicción con lo indiciado en el primer párrafo de este punto, pero se entiende que no lo es. Allí la referencia es a un debate sustantivo, entendiendo por este, lo que supone y expresa de la realidad, la necesidad de estabilizar un componente de transferencia de ingresos y programas de intermediación con las otras prestaciones públicas y el mundo del trabajo. Las discusiones no se colocan en los motivos y fundamentos del PE, este se vuelve un 'dato' y en cambio se centran en su contenido y forma.

La importancia del CNPS y la discusión en torno al PE, es explicada por algunas personas entrevistadas, desde las características de quienes participaban y fundamentalmente, la existencia de recursos, en torno a los cuales había que definir su destino:

Fue la época de oro del Consejo (...) pero reitero porque era por el propio perfil de los actores singulares y el segundo factor fundamental fue la disponibilidad financiera, la pugna distributiva estaba ahí muy presente. Nadie se perdía ninguna instancia y el Consejo era una caja de resonancia, no para quejas sino capacidad de negociar y resolver. Había un monto para el PE y no se sabía para donde iba. El incremento del PE va a ser tanto y a partir del monto nos decían: hagan el cálculo ustedes para ver como va distribuida. El primer cálculo lo hizo el equipo técnico y luego daba cuentas al Consejo, el Consejo era su interlocutor primero y ahí empezaba la discusión, la tijera o no. Por eso después nadie se lo perdía. Te golpeaban la puerta para entrar (E 7).

Estábamos preocupados por los temas económicos, ahí era un lugar donde había muchas demandas de recursos y de alguna forma había que encauzarlos. Se sabía que había grandes urgencias, había un programa de gobierno, pero también había una restricción económica muy fuerte, entonces había que compatibilizar todo. Y cada peso en los primeros años, eran



muy relevantes, las decisiones que se tomaban ahí o en los planes estratégicos que se fijaban a mediano plazo, tenían que tener cierto sentido común (E 14).

Las discusiones, más allá de los recursos, estuvieron, de acuerdo a algunas personas, en un asunto central y es la vinculación de la política asistencial con las sectoriales:

Para muchos estaba el desafío de como articular esto asistencial con las políticas estructurales y esto implicaba la idea de que realmente los Ministerios se implicaran en un trabajo de políticas sociales de Estado y gobierno y no de chacaras. El problema es que encontraste en cada Ministerio una chacara, había que romper también la lógica de chacaras. El Frente era gobierno y la mayor parte de los Ministros eran frentistas, entonces estaba más claro que no podía haber feudos, aunque si le das a cada sector, convertís un feudo de sector. Pero anteriormente, blancos y colorados se repartían Ministerios y espacios dentro del Estado y no coordinaban absolutamente nada. Esta era una lógica que había que romper. (...) Cada Ministerio tenía que pensar lo que iba a aportar al Plan y el pensar el marco del Plan. Tuvo discusiones reunión a reunión, peleas de conceptos. Si vos mirás el Plan te das cuenta que hay como perspectivas distintas y manos distintas. Cada Ministerio tenía que pensar orientaciones, pero además medidas para los por debajo de la línea de pobreza (E 11).

Eso [políticas sectoriales con programas asistenciales] fue muy tensionado, muy debatido. Eran duros los debates con educación. No estaba la lógica de 'población MIDES', pero sí, la de nosotros tenemos autonomía y ustedes no pueden de ninguna manera instruirnos en ningún sentido. Nosotros no queremos imponer ninguna lógica, ustedes tienen la competencia, pero nosotros tenemos el conocimiento de campo, sabemos cual es la realidad y queremos discutir con ustedes de que manera este programa logra ser más eficaz en el sentido que ustedes quieren y nosotros queremos, porque en definitiva el objetivo es el mismo. Primero para incorporar los delegados de ANEP al Consejo fue titánico. No querían designar, les parecía que no tenían que estar, eso es Poder Ejecutivo y nosotros somos un ente descentralizado y autónomo. Horas y horas, hasta que finalmente designaron (E 7).

El 9 de abril de 2007, el Gabinete Social aprueba el texto del Plan de Equidad, incluyendo su presupuestación en la Rendición de Cuentas de 2008 y se pone en marcha a partir del 1 de enero de ese año (CNPS, 2008).

El gobierno declara expresamente que el PE está lejos de traducirse en una simple continuación del PANES (CNPS, 2008). Más allá de esta afirmación, ambos son expresión de la política asistencial bajo el gobierno de izquierda y además configurados a partir de los mismos componentes. Las transferencias condicionadas adquieren gran centralidad en ambos casos, y también en los dos van articuladas a otros programas orientados a la alimentación, la educación, la salud, el empleo protegido, la inclusión social y la emergencia habitacional.

La continuidad -más allá de la insistencia en la finalización del PANES- es reconocida por algunos entrevistados. En un caso se indica que el final fue relativo, en tanto la gente, bajo otro nombre, continuó cobrando (E 14) y otra menciona que:

Estábamos discutiendo que tipo de continuidad y yo planteaba que había que darle continuidad a algunos componentes en un nuevo formato. Y recibía críticas, porque

me decían el PANES se termina y hay que decir que el PANES se termina. Podemos decirlo, pero hay cosas que se van a transmutar (E 7).

Pero también se observan distancias en sus objetivos, alcances, población a la que se dirigen y tiempo de duración. A diferencia del PANES cuya formulación es breve, el PE es un documento extenso, con un importante desarrollo conceptual. Categorías como protección social, estructura de riesgos, reflexiones sobre el lugar de la familia en la provisión de bienestar, hasta el momento ausentes en la documentación, pasan a adquirir gran centralidad.

En los fundamentos conceptuales del PE, se destaca la ausencia de referencia al contexto de crisis y emergencia. Estas, fundantes de PANES, ceden lugar a dos aspectos en la función de dar sentido a la asistencia: la estructura de riesgos instalada a partir de los años '70 (debido a los cambios en el mundo del trabajo y las familias) y el sistema de protección social, que - producto de las reformas- resultó en una matriz híbrida y por momentos dual, con expresiones institucionales que debilitan la autoridad y la operativa pública (CNPS, 2008).

Es evidente que estar y no estar en la administración del gobierno, son situaciones distintas y que, al pasar a la primera de ellas, se visualicen asuntos que no eran posibles o difíciles, en la segunda circunstancia. Pero no parece ser el caso aquí y lo que se observa es que los aspectos que operan de 'fundamentos conceptuales', tienen larga data, existían previamente a que el FA asumiera el gobierno, sin que en la documentación se identificaran preocupaciones en este sentido. Es la realidad favorable, -y en sintonía con lo planteado por algunas personas entrevistadas ya presentado- la que generaría condiciones para estos asuntos:

El mejoramiento de algunos de los indicadores sociales, así como la finalización de una estrategia pública social para paliar las situaciones de emergencia nacional, ubica al gobierno nacional en un contexto políticamente favorable para repensar la matriz de bienestar que tendrá vigencia en el Uruguay del futuro (CNPS, 2008: 17).

El PE, recoge logros y también problemas pendientes. La importante reducción de la extrema pobreza y pobreza, forman parte de los logros. Dentro de los segundos, se destacan el desempleo con mayor incidencia en los sectores pobres y dificultades significativas para una inserción estable y formal en el mercado laboral, afectando también al sistema contributivo; incidencia de la pobreza en la infancia y adolescencia. También se hace mención a la necesidad de mejorar la articulación entre el trabajo fuera del hogar y los cuidados domésticos; a los problemas en el desempeño educativo de niños y adolescentes y a dificultades asociadas a los hogares monoparentales con hijos e hijas a cargo. Todo esto hace que significativos segmentos de la población se mantengan todavía en condiciones de privación social y no puedan dar cuenta cabalmente de sus necesidades básicas, restando un camino por recorrer hasta eliminar las situaciones de vulnerabilidad, exclusión y pobreza (CNPS, 2008).

Luego se explica que es el PE, y aparece allí de manera central, la asistencia. Se trata de una iniciativa de mediano y largo plazo, que:

(...) pretende revisar y adecuar el esquema de protección vigente a los nuevos problemas sociales, propiciando la generación de un sistema renovado de bienestar y asistencia social articulado en diversos componentes y con capacidad de atender las necesidades de los distintos segmentos sociales (CNPS, 2008: 17).

Se busca evitar que cada uno quede librado a su condición social y/o económica y se señalan las tres grandes líneas de acción a través de las cuales se pretende dar respuesta a los riesgos. La primera implica al sistema de seguridad social para proteger a los ciudadanos (y sus hogares) que están incorporados al mercado formal de trabajo y la segunda refiere a la regulación de la provisión privada y pública de bienes sociales, tendiendo a asegurar su calidad (CNPS, 2008). Se agrega que lo anterior es indicativo de la orientación que asumirá la protección social, “(...) no obstante, se requiere de una serie de alternativas públicas de intervención social específicas que tiendan a constituirse en los cimientos de un sistema de asistencia social moderno y permanente” (CNPS, 2008: 17).

Entonces es la Red de Asistencia Social, la tercera línea, definida como de carácter no contributivo:

Esta red de Asistencia no se traduce en simples programas de ayuda a los pobres, por el contrario, se pretende articular de manera específica con el sistema de seguridad social y con el conjunto de políticas universales básicas que garantizan y aseguran los derechos sociales (CNPS, 2008: 9).

Tiene el objetivo de contemplar los nuevos y múltiples riesgos sociales y situaciones de vulnerabilidad, actuando como una malla de contención para evitar la consolidación o instalación en situaciones de pobreza e indigencia (CNPS, 2008).

Se agrega otro elemento relevante que da pistas -en clave de diagnóstico bajamente explicitado- de la realidad que justificaría la asistencia. Se indica que el PE procura amparar a todos los grupos sociales, pero en particular aquellos que tienen restringidas sus oportunidades de incorporarse al mercado de empleo por diversas razones. Finalmente, la Red de Asistencia es entendida como un complemento indispensable del edificio del bienestar y, por tanto, es favorable la valoración a pasar a programas permanentes (CNPS, 2008).

El PE define como objetivo general:

Asegurar el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos de todas y todos los habitantes del territorio nacional, en especial de quienes se encuentran en una situación de vulnerabilidad social, a través de la nivelación de sus oportunidades de acceso en lo que refiere a: servicios sociales universales, ingresos a través del trabajo digno y prestaciones sociales básicas (CNPS, 2008: 18).

En ningún momento se avanza más allá. No es posible conocer los motivos que llevan a que la asistencia -hasta ahora necesaria, pero sospechada y poco valorada- deba ser parte permanente de las respuestas estatales y esto un contexto de mejoras y con el horizonte de continuar en esta senda. Los motivos que la vuelven un complemento indispensable, -fuera de los escasos titulares presentados- no se problematizan. Extrañamente -y como se verá a

partir de algunas entrevistas-, se pasa de una situación en que la asistencia, valorada por transitoria en el PANES, pasa a serlo por permanente en el PE. Puede inferirse un cierto reconocimiento de la persistencia de las dificultades en tanto se suma a los servicios sociales y al trabajo, pero esto no se desarrolla. Silenciosamente se instala dentro del repertorio de políticas sociales, avanzando en el proceso de configurarse como 'dato incómodo'.

Desde las entrevistas, tampoco surgen los motivos que llevan a consolidar la asistencia. Tienden a centrarse en la descripción, pero sin problematizar lo que esto supuso, o a colocar el foco de la novedad en concebirla como parte del sistema de protección social, dejando de lado la novedad que supone estabilizar ese componente.

Creo que tuvo la ventaja este Plan, por un lado, de pasar de una política de emergencia, extraordinaria a converger con políticas estructurales y nacionales. Yo creo que esa es la primera gran virtud que se ha visto poco. Normalmente los planes de este tipo, terminan siendo planes asistenciales que perduran y no quedan como institucionalizados. Acá lo que se hizo fue institucionalizarlo (...). [Con el PANES] se cumplió con el propósito que se tenía y yo insisto que ese pasaje de una política focalizada, de emergencia, transitoria, dio paso a una política permanente y estable dentro de los instrumentos que tenía el Estado uruguayo. A mi me parece que eso nosotros lo valoramos poco. Me acuerdo de algunas actividades previas, incluso antes de ser creado el MIDES, con las experiencias de otros países y no hay muchas experiencias de un pasaje tan rápido y de alguna manera eficiente, yo creo que nadie perdió (E 4).

En sintonía con lo anterior, al preguntar sobre la discusión instalada cuando se define la RAIS, varias respuestas tienden a centrarse en los instrumentos y su valoración, sin discusión sobre lo que muestran sobre la realidad:

Ahí hubo un conjunto de discusiones sobre los instrumentos para ver como se hacía para sostener ingresos después de un Plan que se había asumido el compromiso que se tenía que terminar (E 1).

Hubo un cambio que fue bien importante del IC a la AFAM, eso es un cambio muy, muy sustantivo, fue muy relevante políticamente, hasta simbólicamente. Permitted decir: terminamos. Pero generamos un discurso, tomamos un instrumento que venía de la tradición del régimen de bienestar uruguayo, la ampliamos, creo que fue un golazo eso. Estuvo muy bien pensado. Y eso nos permitió decir acá hay un cambio de fase. Se terminó algo y empezó otra cosa (E 3).

La AFAM fue de las cosas fuertes del PE, pero esta vez sí ya pensado en el marco de un sistema de protección social, donde justamente una de las grandes carencias que tenía el sistema que veníamos desarrollando era que quedaba un sector importantísimo de la población afuera. En un marco además de grandes porcentajes de empleo informal. En la medida que el empleo se fue formalizando, un poco esa brecha se va cerrando, que todavía queda. (...) Creo que fue un acierto eso porque nos permitió, simplemente tomar la base del IC y de un mes para otro, empezaron a cobrar la Asignación (E 2).

La vinculación entre asistencia y trabajo, no surge en ningún caso, de manera espontánea al preguntar sobre la RAIS. A partir de eso, se pregunta por esa relación y las respuestas son concluyentes en el sentido de su no consideración, lo que supone que tampoco fue colocado

-expresamente- en la realidad del mundo del trabajo, el fundamento para consolidar la política asistencial. Una persona entrevistada destaca que, “En el tema del mundo del trabajo, en el momento del diseño del Plan, fuimos muy: ‘es de otro’. Y en el momento de que le falta al Plan, que es el momento final, creo que es no, nos dio el tiempo y no lo escribimos”. La misma persona en relación a la ausencia de los Consejos de Salarios en el PE, indica, “Porque fuimos torpes, porque no nos dimos cuenta, porque vino de hecho. (...) En el documento nunca estuvo y fue un error. Esta afuera de nuestra conversación” (E 18). En otro caso se responde que:

Me pierdo un poco, pero tiendo a pensar que no hubo vinculación [entre estabilización de la asistencia y realidad del mundo del trabajo]. Si me apurás, yo creo que paso esto [trabajar sobre los datos de situaciones problemáticas] más que lo otro. No me arriesgaría a afirmarlo porque no estuve, pero me huele que fue más por este camino, que por el otro (E 3).

Otra persona, al ser preguntada sobre si estabilizar un componente no contributivo, no suponía asumir dificultades y/o limitaciones en empleo, responde:

Era un baño de realismo. De todas formas, al mismo tiempo, se trata de desarrollar el trabajo formal. Se trata de cuestiones que son consistentes en sí mismas. Porque incluso la persona que trabaja en el mercado formal no pierde la Asignación. Ya eso es como una ruptura entre la dicotomía entre trabajo formal e informal (...) Algunos repiten dentro del Frente Amplio la frase ‘no hay mejor política social que el trabajo’. Puede ser, pero sabíamos que las condiciones no eran que todo el mundo, de un día para otro iba a tener un buen empleo formal, bien remunerado. Había problemas históricos que no resolvemos de un día para el otro, ni siquiera en una década (E 2).

Al preguntar si esa reflexión era asumida colectivamente, se considera que “En el ambiente ese, en general, era una idea compartida. Era muy práctico el trabajo. (...) El Consejo de Políticas Sociales no era muy afecto a las discusiones teóricas” (E 2).

Otra persona entrevistada entiende que “Está claro que estamos hablando de todas estas cosas, porque no están estas otras [trabajo y demás políticas públicas] o porque el rendimiento que tienen estas otras, es deficitario, entonces vamos a compensar”. Al preguntar si esa discusión estuvo así planteada, responde:

Jamás estuvo, esa discusión no existió. (...) No estamos pudiendo construir un consenso sobre el orden de las cosas. Entonces estamos discutiendo cosas de segundo orden porque anulamos la discusión sobre el primer orden (E 1).

Mayor elocuencia es la que destaca otra persona entrevistada:

Esa discusión [refiere al vínculo entre transferencias de ingresos y trabajo] se daba cuando discutíamos sobre Trabajo por Uruguay, porque ahí el Ministro de Trabajo nos decía: nosotros trabajamos con los trabajadores, los pobres son otro tipo de trabajadores, pero son población MIDES, que deben atenderse con la lógica -lo voy a decir con intencionalidad- asistencialista. Hagan lo que puedan, porque estas personas van a ser incapaces casi, en algún momento incapaces estructuralmente de una inserción en el mercado laboral. (...) De hecho, Trabajo por Uruguay no ha logrado su propósito. (...) y se fue planteando que el propósito no era una inserción en el mercado de trabajo, era la capacitación, el conocimiento en

derechos, cualificación laboral, pero la meta no es que al término del programa logren una inserción más o menos estable en el mercado de trabajo (E 7).

- Pero esa es una discusión puertas adentro, no hay una explicación de la necesidad de estos programas que venga del mercado de trabajo.

No, no. Claro que no. La discusión era sobre los incentivos que se pueden dar a las empresas para lograr que los jóvenes se inserten en el mercado de trabajo. Sale la ley de Empleo Juvenil. ¿Que necesitamos para favorecer las inversiones y lograr que determinada gente en situación de informalidad o poco cualificada pueda trabajar?. Bueno, necesitamos tal norma o tal decreto. No se discutía la cuestión de fondo que era cuales eran los límites del mercado laboral para absorber a aquellos que tenían mayores dificultades, que eran desocupados crónicos. Aparecía que las opciones para estos sectores sociales, son otras. ¿Cual era la opción casi fetichizada -y lo hago como parte de autocrítica? era opción productiva, microempresarios, cooperativas sociales (E 7).

También se le plantea a la persona entrevistada, que, pese a esto, la pretensión es que los receptores de los programas del MIDES trabajen, a lo que responde que es totalmente perverso. Agrega que al argumento de una población MIDES, que es responsabilidad del organismo que sobreviva, “(...) se suma la idea de las nuevas generaciones. La idea entre comillas de ‘generación perdida’ y apostemos a los gurises” (E 7).

La no consideración de la realidad del mundo del trabajo como fundamento y legitimidad para consolidar la política asistencial, se combina con la sola constatación de sus dificultades. A la pregunta sobre porque sostener transferencias fuera de la declaración de emergencia, se responde que “Por los niveles bajos, porque no te alcanzan los niveles mínimos”, se indica que no es lo que el gobierno declara públicamente y se agrega, “Bueno, eso es una realidad. (...) Era un instrumento para reducir la pobreza. Si tenés el objetivo de llevar la pobreza a un dígito, como que la transferencia monetaria cumplió su objetivo” (E 14).

Tampoco encuentra la asistencia su fundamento en la realidad de las políticas sectoriales. La focalización es entendida como subsidiaria a la universalidad y para mejorar el acceso a las políticas y servicios universales de los segmentos sociales pobres y excluidos, configurando un sistema único y diferenciado de prestaciones (CNPS, 2008). De las entrevistas tampoco surge una discusión sobre las políticas universales. Se afirma que es focalización con intención universal (E 18) pero no se avanza más allá de esto. En otro caso se expresa que:

Yo tengo un Estado, tengo acá, a esta altura, a 25 cm del piso, una línea de acceso a las políticas públicas universales. Entonces, ¿como hago yo para levantar en 25 cm a la gente?. Una de las cosas es Plan de Emergencia. Sirvió, acercamos mucho más a la gente, la gente está ahora a 8 cm. (...) Vos tenés eso y gente que no se mueve homogéneamente, y las políticas tienden a ser homogéneas para no ser injustas. Entonces el Estado, lo que tiene que identificar es que apoyo necesita cada quien. Y apoyar a cada quien, según cada quien lo precise. (...) En un marco de tendencia a la universalidad. Es apoyo para acceder, es al cada quien para llegar a lo universal (E 10).

A modo de ejemplo, se pregunta por la explicación de persistencia de Aulas Comunitarias y se responde “Porque todavía hay gente que no sabe leer y escribir” y luego se consulta si era una discusión trasladada al sistema educativo y se indica que “No, se asume el dato y no hay mucha discusión de lo que explica el dato. No hay una explicación del dato de gurises excluidos del sistema educativo, cuando se supone que todo da para que los gurises sigan incluidos” (E 15).

En torno a esto, una persona entrevistada plantea una mirada crítica, “Con el PE vuelve la discusión del vínculo con lo universal, y entonces aparecieron los programas puente. Pero si lo va a manejar el MIDES, no es un programa puente, es el programa del MIDES” (E 11).

En algún caso se reconocen los ‘ruidos’ que la decisión del PE supone, pero aún así, todo parece indicar que no se avanzó más allá de la constatación de la persistencia de dificultades:

Nosotros dijimos, precisamos transferencias, pero son contra cíclicas. En la medida que baja la pobreza, bajan las transferencias. El problema es que bajó la pobreza y las transferencias aumentaron. Ahí tenemos un problema. La otra discusión que se inicia, era cual era la banda de flotación por encima de la línea y que políticas tenías que tener ahí, con ese sector de gente que dejó de ser pobre, pero si vos le sacás, cae. Eso me parece que después no se trabajó y entonces si no trabajas eso, no vas a sacar las transferencias, porque ante la duda, no las sacas (E 3).

El PE también encuentra fundamento en los aspectos institucionales. Se señala que el sistema de protección social se caracteriza por la falta de articulación entre las prestaciones ofertadas. Esto es explicado desde la ausencia de un proyecto político que considerara este sistema en su conjunto, pero también como un déficit de ingeniería institucional. El PE es concebido como un paso sustantivo en la reconfiguración del sistema de protección social, para dar cuenta de forma permanente de la nueva matriz de riesgos sociales y, además, creando las condiciones para el surgimiento y consolidación de una Autoridad pública en materia social (CNPS, 2008). Tampoco en este aspecto se avanza más allá. Como fuera indicado, no se observan preocupaciones en este sentido en la documentación del FA previa a asumir el gobierno nacional. Pero más llama la atención que habiendo desarrollado variados dispositivos, y entre ellos, un nuevo Ministerio, el PE no realice ningún diálogo con lo que se venía actuando y con lo realizado en los dos/ tres primeros años de gobierno.

El PE se organiza en torno a los componentes estructurales y aquellos que tienen que ver con la Red de asistencia. En algunos casos, se destaca la influencia de lo que se venía realizando para darle el formato a la nueva propuesta:

El PE era para salir de una situación de emergencia, que fue definida centralmente a una situación de una política estructural y permanente. Además, fue en ese mismo tiempo que se aprobó el SNIS, la Reforma Tributaria, se estaba discutiendo la Ley de Educación que no tiene el mismo efecto que las otras, pero de alguna manera, todas políticas estructurales (E 4).

También se hace referencia a sus límites:

Nunca se llegó a tener una línea rectora común. Era la AFAM y la TUS, el resto eran los componentes estructurales que cada uno lo hacía por su lado. Hicieron un esfuerzo por sintetizarlo en un documento, pero en la práctica ... (...) Fue un esfuerzo para sintetizar todo lo que hizo el gobierno, fundamentalmente en el primer período, las reformas que hizo, conciliarlas con las transferencias monetarias. Pero se quedó en eso (E 14).

La segunda parte del PE es acomodame la realidad a esta propuesta, como puedas y ahí vamos a poner el listado de los programas que vamos a seguir. ¿Por qué? ¿Porque son el propósito y hay un diagnóstico claro de que estas son las políticas que tenemos que hacer?. No, porque estos son los programas, que sabemos que funcionan, que sabemos que andan, pero no hay ninguna discusión de exhaustividad de que acá están cubiertos los riesgos. (...) Hay una retórica de transformación de lo que estas haciendo, con algunos ajustes efectivos a nivel institucional, como por ejemplo salir del PANES y pasar a la AFAM. (...) Hay continuidades programáticas, que atienden grosso modo a la estructura de riesgos, pero que carecen de diagnóstico, exhaustividad y propósito de eliminación del riesgo. Son todas de carácter de mitigación (E 1).

Los componentes estructurales de la Matriz de Protección Social, refieren a los procesos de transformación de la política social y económica, que reforman total o parcialmente el conjunto de las políticas públicas y que tienen incidencia relevante en materia de equidad social. Lo integran la reforma tributaria; la política de salud; la educativa y la de vivienda; las políticas de empleo y el Plan de igualdad de oportunidades y derechos (CNPS, 2008).

También integran el PE, los componentes de la Red de Asistencia e Integración Social (RAIS). Esto supone la constitución de una red moderna de asistencia y se reiteran dos aspectos que ya fueron indicados al hacer referencia a la asistencia como uno de los mecanismos de respuesta a los riesgos. En primer lugar, la tenue vinculación con el mundo del trabajo. Se entiende que el fortalecimiento de esta red "(...) en un país que, difícilmente en el corto y mediano plazo, podrá resolver problemas estructurales de trabajo, se constituye en un mecanismo de protección y de redistribución indispensable" (CNPS, 2008: 30).

**A diferencia de la casi totalidad del PE, donde el horizonte es de mejora, en la última referencia hay un reconocimiento de dificultades que permanecerán también a mediano plazo.** Pero no se desarrolla ni problematiza, la existencia de un mercado de trabajo sin capacidad de incorporar al conjunto de quienes procuren hacerlo o sobre la posibilidad de estar incorporado, pero sin la protección social derivada de la formalidad laboral, o aún en esta, tener bajos ingresos. Sobre todo -y nuevamente-, no se coloca aquí el fundamento de la asistencia. En general, las referencias al trabajo aparecen como contexto de transformaciones globales y en el caso uruguayo, -salvo en la última referencia-, con dificultades que permanecen, pero que aparecen como atendibles con más tiempo de gobierno.

También se insiste en que esta red es entendida como articulada con el resto del sistema de protección social y se profundiza en un aspecto anunciado en relación al PANES y es que, a diferencia del trabajo y las políticas sectoriales, la asistencia no es nunca un lugar de llegada, sino de paso. Es concebida como:



(...) programa puente o medidas afirmativas temporales que cumplen un papel destacado en el tránsito hacia un nuevo modelo de estado social con producción de equidad desde las políticas sectoriales. Esta malla o red de asistencia social debe dar oportunidades y crear vías de pertenencia y participación para que las familias y los individuos puedan ejercer sus derechos ciudadanos y disfrutar de una calidad de vida digna (CNPS, 2008: 30).

Lo señalado implica reconocer la existencia de servicios universales que no incorporan a toda la población, pero también en lógica de ‘diagnósticos bajamente explicitados’. La asistencia como componente estable, supone asumir también cierta estabilidad de las dificultades que están en el origen de su necesidad, pero esto no es explicitado ni debatido en los documentos.

Finalmente, se señala que el PE asume un enfoque multidimensional de la pobreza y la vulnerabilidad, incorporando no solo la insuficiencia de ingresos, sino también las dimensiones psicosociales, culturales e institucionales (CNPS, 2008).

Tal y como fuera realizado con el PANES, serán presentados los aspectos básicos de los componentes de la RAIS, de forma de visualizar las orientaciones luego de la experiencia de los primeros años de gobierno y de cara a la consolidación del componente asistencial.

Prestaciones no contributivas (transferencias monetarias). A diferencia del PANES que crea un dispositivo nuevo, aquí la opción es por transformar dos instrumentos ya existentes: las asignaciones familiares y las pensiones a la vejez de manera de ayudar a reducir la incidencia y severidad de la pobreza y evitar su consolidación (CNPS, 2008).

#### ASIGNACIONES FAMILIARES.

El argumento central en relación con las AFAM se coloca en la legitimidad que se considera tenían por parte de la población uruguaya. La misma persona entrevistada que recogía el amplio acuerdo existente en torno al PANES y al MIDES, destaca luego la existencia de planteos discrepantes, de voces críticas fundamentalmente de parte de la oposición, pero que desaparecen en torno a la reforma de las AFAM- PE, también votadas por unanimidad. “Volvemos a recuperar legitimidad política con la introducción de un nuevo dispositivo, que en realidad no es tan nuevo, era un dispositivo renovado, reformulado” (E 7). En otro caso se agrega, que “Suponía reformar una política tradicional en el Uruguay y en el marco del PE, la idea era de una mayor vinculación con las políticas sectoriales” (E 16).

También aquí son destacados los aportes de la Facultad de Ciencias Económicas y del BPS. En el primer caso, valorando el impacto que las propuestas tendrían sobre el índice de Gini y en el segundo, en ir a una ley única de asignaciones (E 5 y E 17). La misma persona que señalaba la distancia de la ‘barra de la Intendencia’ con la Seguridad Social, indica que “Una vez que surgió la idea de la Asignación Familiar, fue tomada, entró fácilmente y no hubo cuestionamiento a eso. A todo el mundo le pareció lo más lógico y razonable” (E 2).

A tono con lo analizado para América Latina, en la consolidación de la asistencia tendrán centralidad los niños, niñas y adolescentes, que también aquí, parecen aislables de la realidad de sus adultos referentes. La reformulación de las Asignaciones Familiares se fundamenta

en el desbalance generacional de la pobreza (CNPS, 2008) y se encuentran reguladas por la Ley 18.227 de diciembre de 2007, que indican que se trata de prestaciones monetarias para niños y adolescentes que integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica.

También en las entrevistas, la explicación sobre el mantenimiento de las transferencias se coloca en la infancia pobre, pero sin que esta aparezca explicada:

Por la pobreza infantil, básicamente por eso. También se había encaminado la ENIA, y esto también se enganchaba por ese lado. (...) El cambio de enfoque total era hacia gente con hijos. Después salió la pensión a la vejez, pero ese era un componente menor (E 14).

En otro caso se agrega que:

En la discusión previa al 2005, desde la crisis del 2002, hasta el 2004, había puesto la agenda política, inevitablemente el tema de la pobreza y, sobre todo, el tema de la pobreza extrema y la pobreza infantil, que Uruguay tuviera la cantidad de niños por debajo de la línea de pobreza y de la línea de indigencia, era inaceptable desde el punto de vista político y desde el punto de vista moral para el país. Eso y la sensibilidad que frente a ese tema tenía Tabaré (E 11).

El PE plantea las diferencias con los sistemas tradicionales de protección social (como las Asignaciones Familiares) que concebían las transferencias a los hogares como complemento a los ingresos de estos. Sin que se explique porque esto no es posible, solamente se indica que, en las nuevas versiones de programas de transferencias condicionadas implementadas a partir de la década de 1990, se buscan lograr ciertos comportamientos como asistencia al sistema educativo de los niños y niñas y cuidados de la salud de niños, niñas y embarazadas. Dentro de este conjunto de intenciones, se destaca que se procura contribuir a la retención de jóvenes en el sistema educativo, especialmente en el ciclo secundario, en tanto constituye uno de los principales problemas del sistema educativo uruguayo (CNPS, 2008).

Además, las transferencias amplían su cobertura. Se define un horizonte que cubra a todos los hogares en situación de vulnerabilidad socio económica, pudiendo alcanzar hasta 500.000 beneficiarios. En 2008, estos fueron 257.318 y también crece el monto y considera la cantidad de integrantes, el nivel educativo y la presencia o no de discapacidades (CNPS, 2008; Ley 18.277). Al entrar en vigencia la ley, el monto de la prestación era aproximadamente de U\$ 36 para menores de 5 años y menores en primaria y de U\$ 51 para menores en educación secundaria. A partir de la escala de equivalencia y la existencia de un tope a la cantidad de integrantes, en el caso máximo (7 menos en educación secundaria) el monto era de U\$ 225. Un menor en secundaria y dos en primaria, suponían un monto aproximado de U\$ 85 (CNPS, 2009 a). En relación a este aspecto, una se señala que:

Se plantea cubrir a todos los niños, niñas y adolescentes que estén en hogares bajo la Línea de Pobreza, que tendrán derecho a acceder al nuevo régimen de Asignaciones Familiares. Esto fue también muy discutido, no te creas que así fue tan barato, no. Se decía vamos a situar en 2/3 de la Línea de Pobreza y esa fue toda otra discusión que por suerte que logramos revertir. Son todos los hogares pobres. Si queremos tender a la universalización de las prestaciones, este es el camino, no es el camino de volver a focalizar. Lleva a una cobertura prácticamente universal de AFAM (E 7).

Los hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica se determinan en base a criterios estadísticos, considerando entre otros factores, su composición e ingresos, las condiciones habitacionales y del entorno, las características de sus integrantes y su situación sanitaria (Ley 18.277).

Asimismo, se plantea mantener las contrapartidas del sistema: educación primaria a partir de 4 años y hasta los 14; educación media o superior hasta los 18; controles periódicos de salud y tenencia de cédula de identidad a partir de los 45 días antes del nacimiento del niño. También puede sumarse la participación en programas de promoción social (CNPS, 2008).

Aunque el IC también fue una prestación condicionada, será con las AFAM que esto tendrá centralidad, en tanto existe la posibilidad y decisión, de su control. Esto contribuye a discutir instrumentos, sin hacerlo sobre los fundamentos de las políticas y así también lo hace a la erosión de la legitimidad de la asistencia. Una persona indica que el pasaje de la emergencia al PE, se dio sin mayores discusiones dados los niveles de pobreza y agrega que:

Las discusiones estaban más en el tema de las contrapartidas, que eso si se discutió bastante. (...) Los sistemas de información y de control existentes al principio del gobierno del 2005 eran muy precarios, pero eso se fue mejorando de manera importante. Se desarrolló en el segundo, pero ya estaba claro que era una necesidad en el primero (E 4).

Consultadas las personas participantes en ese proceso por las condicionalidades, surge un hecho peculiar. Solo en dos casos se señala estar de acuerdo con las mismas, básicamente por cuestiones de legitimidad y ser socialmente reconocidas:

Yo era muy hinchada de la condicionalidad y había acuerdo sobre la condicionalidad. Era la idea de legitimidad política, de que no era 'le doy al vago'. Era la idea de enseñar a pescar. Estaba en ese modelo que después a Marina se lo derrotaron todos ustedes, los científicos sociales de la época (E 18).

En otros dos casos, las condicionalidades son explicadas desde la propia prestación:

La Asignación Familiar tenía como esa cualidad, que era como un programa aceptado y eso implicaba la obligación de ir a la Escuela o el Liceo que ya estaba en la tradicional y lo de Salud, que en realidad nunca se controló. (...) Si bien siempre hubo una discusión desde el MIDES, que eso era un prejuicio, que a los pobres se les pide, pero a los otros para descontar el IRPF no se les pide nada, pero eso quedó. (...) Hay opiniones distintas, probablemente las siga habiendo, pero no fue una gran discusión. En definitiva, como quedó como Asignación Familiar y la Asignación Familiar, nace con esa condición (E 2).

Esta última persona, al argumento histórico agrega la prevalencia de ideas en torno a la asistencia y la población receptora, existentes desde el PANES:

Ahí también se paga peaje, con las ideas de la derecha. Para el Plan de Emergencia se pusieron condicionalidades, había que romper como un mito, si bien había como una posición crítica respecto a eso, subyacía una idea para que fuera más aceptable más socialmente, a nivel general (E 2).

Fuera de estos casos, la gran mayoría señala no estar de acuerdo con las condicionalidades, pese a que se instalan en el discurso y la práctica de las AFAM. Se menciona que suponían ir contra el derecho de los niños y que se haya instalado, se asocia al clima de época, la presión social y dentro del gobierno, al BPS. Se indica en un caso: “Yo nunca estuve a favor, siempre estuve en contra de las contrapartidas. (...) No sé la verdad como fue que quedó la contrapartida. Había una presión social” (E 3). Dicen otras personas entrevistadas:

Entre los integrantes del MIDES siempre estuvo presente como que la condicionalidad no debía ser, entre otras cosas porque estas hablando de un derecho de un niño, no es un problema de la familia. Segundo, estas hablando que si lo que querés es que el niño vaya a la escuela, tenés que buscar otros mecanismos, no sancionarlo. Ahí corre mucho la huella mental del BPS (E 5).

En contra de la condicionalidad, porque los derechos no se condicionan, los derechos se ejercen y el Estado es el garante de que todo el mundo pueda ejercer a plenitud sus derechos. Es una contradicción que la izquierda no se la tiene ni que plantear, pero somos policlasistas, no somos un gobierno de izquierda. (...) Acá tenemos que erradicar el discurso de yo merezco porque pago impuestos y cuando las erradiquemos, nos ponemos en una posición distinta para laburar lo otro (E 10).

En el primer período se instala como idea porque la impuso el MEF, en las AFAM. También ahí está la cultura de época, todos los PTC tenían condicionalidad. Eso llevaba una implementación informática compleja que no se podía hacer porque ANEP no estaba a tiro para poder hacerlo, por lo tanto, durante muchos años no se controlaron. (...) Fue una mala coincidencia, de unas cuantas cosas, fundadas sobre una mala idea sin evidencia a tiempo para decir otra cosa. Olesker era contrario a las condicionalidades, pero perdió ampliamente la discusión (E 1).

En el caso del MEF se indica que nunca hubo preocupación por las condicionalidades, reiterando estar centradas en la definición del monto máximo a destinar en las AFAM y, por tanto, la necesidad de su adecuada focalización. En dos casos aparece la referencia a las condicionalidades, sin diálogo con las condiciones de posibilidad y expresando una particular mirada a la pobreza:

No se planteaba mucho la pregunta de porque la gente no cumple. Esa pregunta nunca se la hacen (...) La desconfianza respecto de los pobres, estaba instalada, y, sobre todo, las madres pobres. (...) La asistencia es un derecho, era un discurso. En realidad, la asistencia es un acto que hago porque no tengo más remedio, pero como tiene un costo terrible para el Estado, lo voy a hacer controlando absolutamente todo. ¿Cuál era el compromiso del país con las nuevas generaciones? (E 11).

Ahí hay una puja que termina siendo política y las presiones de la opinión pública. Ahí lo que hay es un tema de desatención de las situaciones. (...) Los gurises dejan de ir al liceo porque no tienen que comer, porque tienen que quedarse cuidando los hermanos, eso existe y eso es lo que no hemos logrado cambiar e incorporarlo. (...) Es la sanción a la familia, la sanción social, sanción económica y la nada. No hay una propuesta (E 15).

Otra persona indica que se procuró no pensar a las condicionalidades como sanción y sí como posibilidad de acceso a derechos básicos y de garantizar mínimos (E 16) y en otro caso

se señala que si el niño o adolescente dejaban de estudiar, lo que se buscó primero fue ver que sucedía, dar un tiempo y recién después suspender la AFAM (E 2).

#### ASISTENCIA A LA VEJEZ

El PE considera que, si bien la incidencia de la pobreza de ingresos es considerablemente más baja en los adultos mayores, la extensión de las prestaciones no contributivas por vejez permitirá mejorar la situación de los adultos mayores más vulnerables. De acuerdo al documento, la necesidad de 35 años de cotización para acceder a una jubilación hace que un grupo importante de la población de bajos ingresos no cumpla con este requisito por lo que solo podría obtener una transferencia recién a los 70 años (CNPS, 2008).

A partir de esto, la Ley 18.241 de 2007, crea un subsidio para personas entre los 65 y 70 años de edad, que, careciendo de recursos para subvenir a sus necesidades vitales, integren hogares que presenten carencias críticas en sus condiciones de vida. Se trata de una prestación no contributiva, con un monto equivalente al de la pensión asistencial por vejez.

Políticas de educación y atención a la infancia y adolescencia. Las actuaciones son justificadas desde la prevalencia de la pobreza y por tanto en la necesidad de mejorar allí la protección estatal. Se define el aumento de la cobertura y mejora de la calidad de atención a la primera infancia (0 a 3 años); la mejora de rendimiento y asistencia en escuelas de enseñanza primaria con contexto social muy desfavorable y la mejora de la integración social de los adolescentes y jóvenes, priorizando aquellos que pertenecen al primer quintil de ingresos. Las acciones se orientan a revincular a los adolescentes al sistema educativo, extender el primer nivel de atención de salud con especial atención en la prevención del embarazo adolescente no deseado y promover la participación juvenil (CNPS, 2008).

El PE también mantiene un componente de trabajo promovido, con la finalidad de fortalecer los procesos de integración social reconociendo al trabajo como actividad humana que produce efectos sinérgicos en la órbita personal, familiar y social debilitando factores de exclusión social y se expresa en dos subprogramas (Uruguay Trabaja e Incentivo a la contratación) destinados a personas desocupadas por más de dos años en situación de pobreza, con menos de 9 años de escolaridad, entre 18 y 65 años (CNPS, 2008).

El programa Uruguay Trabaja es creado por la Ley 18.240 de diciembre de 2007, y consiste en un régimen de acompañamiento social para el desarrollo de procesos de integración al mercado laboral e incluye la realización de trabajos transitorios de valor público y el otorgamiento de una prestación. Ese acompañamiento implica la supervisión educativa diaria de las tareas, acciones de apoyo técnico que permitan superar barreras para el acceso a los servicios sociales y programas de formación laboral y ocupacional (Ley 18.240).

Las políticas alimentarias tienen como objetivo propender a la seguridad alimentaria de la población, que percibe transferencia monetaria por medio de la Tarjeta magnética y del Plan Alimentario Nacional de INDA. Ambos programas incluyen hogares con menores de 18 años y mujeres embarazadas. Este componente, se considera un complemento de los nuevos servicios sociales articuladores de la red, en particular aquellos de transferencias monetarias.

De esta manera, se tiende a reorientar su papel, promoviendo que conjugue la asistencia a los sectores en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica junto con otras prestaciones y el rol esencial de seguridad alimentaria (CNPS, 2008).

También dentro de la RAIS, el PE señala acciones dirigidas a promover la integración social, en diversas áreas. Se hace referencia a la Discapacidad y a la promoción, asistencia técnica y financiera para emprendimientos productivos de sectores sociales en situación de pobreza. Se espera que estos puedan autogenerar ingresos estables y sustentables (CNPS, 2008).

Finalmente, se presentan programas de Inclusión Social, específicamente Uruguay Integra. El PE considera que toda política social tiene intrínsecamente una dimensión asistencial, que es imprescindible en tanto se trata de proveer recursos, bienes y servicios sociales, cuando no pueden hacerlo ni el mercado ni la familia. Pero también se señala la necesidad de desplegar la dimensión promocional, aquella que procura desarrollar las potencialidades que todo sujeto posee, en procesos socioeducativos y que a la vez generen las oportunidades para la plena realización de los derechos de ciudadanía (CNPS, 2008).

#### VII.II.1.2. LA AMPLIACION DE PROGRAMAS SOCIALES

La tercera expresión de la ampliación, diversificación e institucionalización de la política asistencial es observable en los programas sociales puestos en marcha. Producto de un convenio entre el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República<sup>49</sup> y el MIDES, entre 2006 y 2009 se realiza un relevamiento de programas públicos, orientado a elaborar un Repertorio de Programas Sociales (MIDES, 2010 a). El relevamiento no tomó en cuenta la cobertura poblacional, recursos humanos y financieros de las prestaciones. Sin perder esta advertencia, es visualizable un desarrollo muy importante de programas sociales entre 2005 y 2008 (MIDES, 2010 a).

**Cuadro 6. Período de creación de los programas sociales.**

<b>Período de creación</b>	<b>Cantidad programas</b>
1815 – 1950	45
1951 – 1970	18
1971 – 1984	22
1985 – 1989	35
1990 – 1994	28
1995 – 1999	42
2000 – 2004	45

---

<sup>49</sup> El convenio tuvo a Carmen Midaglia como Coordinadora y a Marcelo Castillo como Investigador Responsable.

2005 – 2008	132
Total	367

Fuente: MIDES, 2010a: 25.

Los autores también analizan el tipo de programas sociales creados y distinguen entre los tradicionales, los asistenciales y los promocionales. Los primeros se caracterizan por una orientación universalista y se expresan las políticas sectoriales que buscan ampliar el acceso de la población a bienes estratégicos para la consagración de una nación moderna. Los segundos están en su mayoría dirigidos a la atención de problemáticas asociadas a la vulnerabilidad y la pobreza. Finalmente, los promocionales, co existen con los asistenciales. Mantienen el carácter focalizado y dirigido a sectores en situación de vulnerabilidad, pero se inscriben en servicios sociales de corte universal (MIDES, 2010). También tienen expresiones diversas en los distintos momentos históricos.

El cuadro 7 permite observar, desde el 2005, un fuerte incremento en la creación de propuestas sociales en las tres categorías y dentro de ellas las dirigidas a sectores en situación de pobreza y vulnerabilidad. Parte de la explicación se encuentra en la matriz de bienestar analizada en el capítulo anterior, pero más allá de esto, consideran que expresa una voluntad de acciones dirigidas a la pobreza y vulnerabilidad. Esto lleva a sumar a la provisión tradicional, programas asistenciales y promocionales (MIDES, 2010 a).

**Cuadro 7. Tipos de programas, según período de creación.**

<b>Período</b>	<b>Tradicionales</b>	<b>Asistenciales</b>	<b>Promocionales</b>
Hasta 1984	68	17	0
1985 – 1989	14	18	3
1990 – 1994	12	11	5
1995 – 1999	6	27	9
2000 – 2004	19	19	7
2005 – 2008	37	53	42

Fuente: MIDES, 2010: 28.

El Repertorio de Políticas Sociales de 2014, a cargo del MIDES, reitera la historia de provisión tradicional del Estado de Bienestar uruguayo y su reforzamiento a partir del gobierno del Frente Amplio, con programas asistenciales y promocionales (MIDES, 2016).

En el caso de las personas entrevistadas, las explicaciones en torno a la cantidad de programas, se ubican básicamente en la dificultad de dar por finalizado algo una vez está en marcha, “Tenemos una incapacidad para que una vez que instalamos un programa, después

eliminar ese programa si el programa no es necesario. Y ese es el gran problema de la proliferación de programas” (E 1). En similar sentido, en otro caso se indica que:

Eso lo aprendés cuando estás adentro, las políticas no son solo racionales. También son poder, búsqueda de legitimidad, construcción de espacio. ¿Quién zafa de esa lógica?. (...) Lo ha hecho la derecha y lo ha hecho la izquierda, no tiene levante. La explicación está en la dinámica de poder, no está en la racionalidad programática. (...) Además, está lleno también de proyectitos preciosos, encapsulados, que después no son escalables. Y se van generando capas de cosas. (...) Romper y reorganizar los recursos son líos que te compras, son personas, son formas de hacer, son rutinas. No es tan sencillo de cambiar eso. No es tener la lucidez o la racionalidad (E 3).

### VII.II.1.3. MIRADAS SOBRE LO HECHO

Este apartado recoge la mirada del gobierno más allá de los asuntos que hacen al MIDES, la pobreza y la vulnerabilidad. En sintonía con lo analizado, es coincidente en indicar la situación dramática en que se encontraba el país en el 2005 y el cambio ocurrido -que se califica como sustantivo- a partir de ese año. Es en este contexto que se valora como muy favorable, que la política asistencial continuará su proceso de ampliación e institucionalización. Solamente un pequeño documento a cargo del CNPS (2009 b) menciona la idea de problemas sociales, pero vuelve a reiterarse la mera necesidad de más tiempo para ser resueltos.

Se destaca el crecimiento del producto y también diferencias en el Gasto Público Social (GPS) y las mejoras en el acceso a los recursos, entendido como un determinante central en la calidad de vida de las personas. Específicamente el ingreso salarial empieza a crecer a partir de 2005, así como las jubilaciones y pensiones (CNPS, 2009 b; OPP/MIDES, 2009).

En relación al mercado laboral, también las valoraciones son muy favorables. La centralidad que tiene el trabajo para la fuerza política, vuelve a ser mencionada y se subraya que el crecimiento económico, por sí, solo no es condición suficiente, siendo relevantes las políticas públicas aplicadas. Esto lleva a que, a partir del 2005, se incrementen las tasas de actividad y de empleo y el desempleo se reduzca de forma significativa. Se destaca la caída de las ocupaciones no registradas en la seguridad social y de la proporción de ocupados en esa circunstancia (CNPS, 2009 a; OPP/MIDES, 2009). Un documento indica que:

También en este campo los logros son enormes, pero no hacen olvidar que el desempleo tiene mayor incidencia en los segmentos más vulnerables sobre todo porque -entre otros factores- no cuentan con las competencias laborales demandadas por el mercado de trabajo (CNPS, 2009 b: 23).

Como se observa, al pasar se reconocen algunas dificultades, pero estas no parecen obedecer al mercado de trabajo y sí a los sujetos que no logran insertarse en él.

También se destacan la reducción de la pobreza y la indigencia y las mejoras en la desigualdad y se agrega que estos son, en gran medida resultados de las políticas sociales y



económicas y se indican la política laboral, el PANES y el Plan de Equidad. Pese a esto, dentro de los problemas prioritarios, se destaca la distancia con las aspiraciones de 0% de pobreza infantil, a pesar de actuar en la ruptura de su reproducción generacional (CNPS, 2009 b; 2014). Vuelve a observarse algo iniciado con el PE y que se irá reiterando en distintos documentos y es que el mercado de trabajo y las políticas sectoriales hacen parte de la explicación de la reducción de la pobreza, pero no de su permanencia.

El punto de partida en las políticas sociales, también es valorado como negativo y como muy favorable, lo actuado. Incremento presupuestal y ampliación de la cobertura en salud, educación y en la seguridad social; disminución de las inequidades en la salud; mejoras en la gestión de la enseñanza; cambios en la institucionalidad en vivienda; promoción de espacios de diálogo y participación, son parte de los múltiples logros destacados (CNPS, 2009 a).

En la educación, aparecen asuntos claramente configurados como problemas, con una posición muy desfavorable del país en el contexto latinoamericano, en la adquisición de capital humano. Se destaca la inequidad en la distribución del conocimiento en educación primaria, aunque las mayores dificultades se ubican en la educación media, entendida como una preocupación superlativa para los siguientes años. También vivienda y asentamientos irregulares, forman parte del listado de problemas a priorizar, indicando que, siendo importantes los avances desde el nuevo sistema de vivienda y la reformulación del PIAI, son insuficientes para cubrir las necesidades habitacionales. Finalmente, en el listado de problemas a atender se mencionan las adicciones y drogodependencia y seguridad ciudadana (CNPS, 2009 a; 2009 b; OPP/MIDES, 2009).

Asimismo, los documentos dan cuenta de las políticas de género; infancia y adolescencia; juventud y envejecimiento y vejez, donde hay también una valoración negativa sobre la situación al asumir el gobierno y una, en general, muy favorable sobre lo realizado por el mismo. Se destacan las innovaciones y/o modificaciones institucionales, el aumento de recursos y los espacios para la participación y articulación y son escasas las referencias a asuntos problemáticos, así planteados (CNPS, 2009 a). En infancia y adolescencia se mencionan algunos riesgos específicos, que se indica fueron recogidos en el Plan de Equidad. Nuevamente, llama la atención que los problemas no parecen residir en sus (y la de los adultos referentes) condiciones materiales, sino en la forma que la respuesta adopta. Se señala que, en la identificación de los problemas y la implementación de las políticas específicas, la primera decisión fue trabajar con una perspectiva intersectorial, interinstitucional e interdisciplinaria (CNPS, 2009 a).

Como se observa, en términos generales, la valoración es muy favorable sobre lo hecho y las consecuencias generadas. No parecen haber problemas o asuntos mal resueltos por el gobierno del Frente Amplio, no surge nada que deba revisarse y lo que no se ha alcanzado parece responder exclusivamente a la falta de tiempo. Expresiones como ‘continuar avanzando’, ‘avanzar en extensión’, ‘ampliar’, ‘continuar generando’, ‘avanzar en el diseño’, ‘profundizar la articulación’, ‘continuar implementando’, ‘reforzar’, forman parte de los documentos e indican el tono general de los mismos (CNPS, 2009 b).

En la política asistencial, la mirada es resumida por el MIDES (2010: 3) en una frase: tarea cumplida. Se ha consolidado la atención a los sectores más vulnerables, tanto quienes están en esa realidad por su situación material o por otro tipo de exclusiones. Asimismo, se menciona que fueron alcanzadas -y en algunos casos superadas- las acciones de la RAIS. Esto supone estar satisfechos con lo actuado, pero reconocer que mucho queda por hacer.

Se entiende que las transferencias monetarias, son esenciales para conformar un piso que mejore los ingresos de los hogares pobres y con población joven a cargo, para enfrentar situaciones de emergencia y para configurarse en un eslabón estratégico del sistema de protección social. Más allá del ingreso, contribuyen a invertir en capital humano y se destaca la importancia de la educación en los desempeños futuros en el mundo del trabajo y en los procesos de integración social. Como ventajas de la nueva ley de Asignaciones Familiares, se valora que no discrimina a trabajadores formales, de informales o desempleados y el incremento -entendido como sustancial- del monto, la relación con la cantidad de hijos y el ciclo educativo y la frecuencia mensual, procurando tener un impacto significativo en la pobreza e indigencia; la preferencia por la mujer como atributaria y el pasaje de una actitud de espera de los potenciales beneficiarios a su búsqueda (CNPS, 2009 a).

Asimismo, se destaca la puesta en marcha de la asistencia a la vejez y los cambios en las prestaciones alimentarias que son ubicados dentro de la transformación del sistema de protección social, junto a las transferencias monetarias y son consideradas como un complemento socioeconómico para los hogares en situación de pobreza. Se considera además, que la Tarjeta Alimentaria -en relación a los comedores y canastas-, presenta ventajas dado que otorga mayor libertad y autonomía para realizar compras (CNPS, 2009 a).

También se señalan los fundamentos que orientan los programas de inclusión e integración social, que procuran superar la concepción de programas de ayuda a los pobres y se reitera la idea de la Red de Asistencia Social complementaria y articulada con el sistema de seguridad social y las políticas universales. Se entiende que no alcanza con propuestas específicas que aborden las situaciones de vulnerabilidad, sino también son precisas acciones en los espacios de socialización e integración social que deben dar cabida a todos y a todas (CNPS, 2009 a). No se avanza más allá de esta afirmación. La insuficiencia de las prestaciones sociales con orientación universal no formaba parte del diagnóstico realizado por el FA, pero tampoco queda claro lo que esto supone luego de 5 años en el gobierno.

Los desafíos son breves en transferencias monetarias y alimentación y en cambio, son extensos en lo que refiere a los programas de inclusión social. Por una parte, se los entiende derivados de las características de la población a la cual se dirigen. Se encuentra en situación de desintegración y especial vulnerabilidad social y por diversos motivos, presentan dificultades para su vinculación con el entramado institucional y de socialización existente. Se considera que es preciso continuar profundizando una perspectiva que concibe a estos programas como el primer paso y no como el único o el último. Asimismo, es un desafío, la necesidad de trascender una mirada que coloca la responsabilidad y la posibilidad de integración social exclusivamente en estos programas, cuando se entiende corresponde al conjunto de la sociedad (CNPS, 2009 a). Estas afirmaciones no dialogan con lo realizado

esos 5 años de gobierno, que según la documentación analizada se orientó en este sentido. Una y otra vez se reiteran asuntos, que aparecen como novedades cuando no lo son.

En relación a estos aspectos, se indica que es preciso identificar elementos a ser profundizados, pero también aspectos de insuficiencia que muestran que queda mucho por hacer por la equidad y la justicia social. Esto no suponen un camino distinto al que se lleva recorrido. Esa realidad es explicada básicamente por la complejidad y la necesidad de mayor tiempo para su reversión y para medir los impactos de las reformas sociales y por la modificación en las formas en que se manifiestan los problemas sociales (CNPS, 2009 b). Surgen causas profundas en la pobreza e indigencia, que no son solo económicas:

Situados en un proceso de transformaciones sociales, económicas, institucionales y culturales, hallamos problemas sociales que subsisten más allá de las múltiples y vigorosas intervenciones estatales que los han ido disminuyendo en intensidad y extensión. Desde el principio se sabía que la pobreza y la indigencia no podían erradicarse en tan solo cuatro o cinco años, por tratarse precisamente de problemas cuyo origen y evolución tienen larga data y responden a causas profundas, no solo de naturaleza económica (CNPS, 2009 b: 9).

A los señalados como problemas, se suman como asuntos que merecen atención prioritaria: la disminución pobreza y de la desigualdad; la eliminación de la indigencia y la pobreza en los menores de 12 años (CNPS, 2009 b). En un caso y otro, se trata básicamente de los mismos asuntos a los que se hace referencia desde 2004 y sin mayor diálogo con lo actuado.

Pese a lo indicado, la valoración del PE, es muy favorable. Aunque ya habían sido desarrolladas iniciativas de combate a la pobreza, el país no contaba con un esquema moderno y estable de intervenciones públicas que abordara de forma sistemática y coordinada las situaciones de vulnerabilidad y nuevos riesgos sociales. El PE constituye conceptual y pragmáticamente un eje articulador de un conjunto de políticas públicas que se entiende han dado resultados satisfactorios (CNPS, 2009 a; 2009 b; MIDES, 2009 a).

También en estos documentos, la necesidad de atención a la vulnerabilidad y los nuevos riesgos sociales y de transformar el sistema de protección social, se repiten una y otra vez y sin desarrollo sobre lo que suponen. No se problematizan las dificultades encontradas en el trabajo y los servicios universales y no están claros los nuevos riesgos sociales, ni los motivos que llevan a estabilizar un componente asistencial en el contexto económico y social como el que fuera descrito. Estos asuntos aparecen como un dato que parecería ser de larga data, algo que siempre estuvo planteado realizar y justificado en otro momento, lo que no ocurrió. De nuevo se instalan ‘diagnósticos bajamente explicitados’, en función de los cuales opera la política pública, contribuyendo a naturalizar la realidad que la lleva a emerger.

En el mismo sentido, interesa destacar que la articulación y coordinación de la oferta pública y los procesos de evaluación y monitoreo van teniendo cada vez más importancia en las reflexiones sobre la política social, en la justificación de opciones tomadas en torno a estas y van a dar sustento al MIDES y al PE. Estos aspectos tampoco figuraban en la documentación del Frente Amplio hasta asumir el gobierno, ni surgen a partir de la

experiencia concreta en la gestión, dado que como discurso se instalan desde el inicio y también lo hacen como ‘dato’.

Se indica que, al asumir el gobierno, las políticas sociales tenían problemas de coordinación y articulación, superposición y fragmentación, para lo cual se pone en marcha una profunda reestructura, que va a permitir consolidar la que se entiende es la misión institucional del MIDES: ser el organismo rector y coordinador de las políticas sociales en el país. Comienza a generar procesos de articulación entre todas las instituciones que entienden en materia de política social. Aunque deben reconocerse algunas insuficiencias en la articulación y cierta sobre saturación de espacios de coordinación, los resultados son altamente positivos (CNPS, 2009 a; 2009 b; MIDES, 2009 a; 2010 b). Además, todos los planes y programas son monitoreados y evaluados por el Ministerio, destacándose la construcción de una base de datos sobre población en situación de pobreza, Gasto Público Social y el Observatorio de Indicadores y Programas sociales (Presidencia/MIDES, 2009).

En cuanto a las personas entrevistadas -y sin que la evaluación formara parte de lo preguntado- la valoración es también altamente positiva. Mantener una transferencia monetaria y en un formato con legitimidad, ampliando su monto y cobertura y la idea de componentes articulados, son parte central de esa valoración. A esto suman los últimos aspectos mencionados. Esto no supone que no se reconocieran dificultades, pero aún y a pesar de ellas, se entiende que la orientación política y sus resultados, son favorables.

### **VII.III.2. El Frente Amplio como fuerza política (2008 – 2009)**

Como ya fuera mencionado, se observa crecientemente el peso del gobierno en la definición de los contenidos planteados por el FA, como fuerza política. Indica una persona entrevistada:

El FA se vació. El 95% de los componentes de la Comisión de Programa estaban en cargos de responsabilidad de gestión pública, todos. No quedaba nadie. Nos decían ‘che, vengan que tenemos reunión de educación’ por ejemplo. Íbamos y el 75% estaban ocupando puestos de responsabilidad. Y discutíamos, pero en realidad seguíamos en la misma lógica. Era muy difícil -para mi también- disociarse (E 7).

Los documentos del período son coincidentes entre sí -y con los de gobierno presentados- en la mirada tremendamente crítica sobre la situación en 2005, la extremadamente favorable de la gestión iniciada ese año y la persistencia de dificultades, pero que aparecen como atendibles teniendo más tiempo y, por tanto, la necesidad de una nueva gestión de gobierno.

Se afirma que el gobierno del FA pone en marcha un nuevo proyecto de país inclusivo y democrático (Frente Amplio, 2008) y, por tanto:

Los frenteamplistas estamos orgullosos del trabajo que ha realizado nuestro gobierno. Tenemos fundadas razones para sentirnos satisfechos del camino recorrido y el compromiso

con los cambios hace que asignemos un valor muy importante a todo lo que resta por hacer (Frente Amplio, 2008: 17).

El Frente Amplio consolida la política asistencial en un contexto que se plantea que es de distancia de la crisis, la emergencia y de las vulnerabilidades. Estas, se reducen en materia de reservas financieras y en la relación del volumen de la deuda externa sobre el PIB, así como en la emergencia social y en la cantidad y calidad del empleo. La Plataforma Electoral indica que el país es mucho menos vulnerable y mucho más próspero. Crecen la inversión, la innovación e investigación y se destacan políticas y reformas estructurales, con impacto en el presente y una significativa proyección futura (Frente Amplio, 2008; 2009).

La valoración sobre el trabajo, es esencialmente positiva y vuelve a mencionarse la distancia con la realidad previa, donde se entiende que fueron los problemas de empleo los determinantes en la pobreza, desigualdad y exclusión. También se destaca el aumento del gasto social y la prioridad presupuestal asignada a la educación, la salud, la seguridad social y la infraestructura, permitiendo -entre otros aspectos-, el incremento de cobertura en estas áreas. Finalmente se señala como un logro la disminución de la pobreza y la indigencia y se considera que la experiencia del PANES permitió generar coordinaciones interinstitucionales para la articulación con las políticas sociales permanentes y con un enfoque universal, que constituyen la base del Plan de Equidad (Frente Amplio, 2008; 2009).

Las referencias al último, son una copia casi textual de sus contenidos y de los asuntos en él esbozados como justificación. La fuerza política recoge elaboraciones (y ausencias) efectuadas por el gobierno. En la Plataforma electoral de 2009, es ubicado como uno de los logros hacia la igualdad, se destaca el aumento en monto y cobertura de las Asignaciones Familiares y se insiste en que hay algo más importante y es que buena parte de ellas, ya no dependen de la inserción en el mercado de trabajo (Frente Amplio, 2009). La afirmación no avanza más allá de este enunciado y en las tensiones y contradicciones que supone y en general, tampoco hay en estos documentos una fundamentación que explique porque en el contexto como el analizado sea preciso ampliar y estabilizar el componente asistencial.

Dentro de los logros del gobierno, también se destaca el comienzo de una Transformación Democrática del Estado, buscando la construcción de un Estado conductor, regulador, social y emprendedor. Es entendido como funcional a un programa de crecimiento, distribución de la riqueza, democratización y de inclusión social y supone la descentralización y participación ciudadana y la modernización del Estado (Frente Amplio, 2008).

En general, se considera que el Uruguay se encuentra más integrado en términos territoriales, políticos, físicos, sociales, generacionales y culturales (Frente Amplio, 2009).

Lo señalado no supone que no se identifiquen dificultades, pero parecen abordables con más tiempo (Frente Amplio, 2008). Tampoco aparece nada de lo hecho por el gobierno que no haya sido acertado o que merezca revisiones. La Plataforma electoral de 2009 hace mención -al pasar- a la eventualidad de aspectos a corregir, pero no avanza de esto:

Queremos seguir en el gobierno para profundizar lo que se ha hecho. Conscientes que la realidad no se cambia en un solo período de gobierno, que es un proceso largo y complejo,

reivindicamos el valor de lo hecho y apostamos a continuar hacia delante, manteniendo lo que hay que mantener, corrigiendo y ajustando lo que haya que corregir. Entre otras cosas, porque lo que puede hacerse hoy es bastante diferente de lo que podía hacerse en 2005. Y lo es, en buena medida, porque este gobierno del Frente Amplio cambió el país, poniéndolo en condiciones poco imaginables hace apenas cinco años (Frente Amplio, 2009: 3).

El proyecto de desarrollo, implica el crecimiento económico sostenido de manera de aumentar el producto y la riqueza nacional. Además, debe ir asociado a la distribución del producto con criterios equitativos y de la mejora en número y calidad de los empleos y las remuneraciones de forma de incidir en los niveles de ingreso y calidad de vida, reducir la pobreza y la desigualdad (Frente Amplio, 2008). Por su parte, la Plataforma Electoral indica que Más desarrollo, es la apuesta central para un segundo gobierno y supone centralmente lograr mejores condiciones de vida para todos (Frente Amplio, 2009).

Además de Más desarrollo, en el 2009 el Frente Amplio se propone Más igualdad y hace de esta un aspecto central, en tanto se la concibe como la base de una sociedad democrática. Implica tratar diferente a quienes son y necesitan cosas diferentes. Tampoco supone solo la igualdad de oportunidades, sino también la igualdad de resultados, sobre todo para quienes no tuvieron las oportunidades y quedaron en el camino (Frente Amplio, 2009).

Dentro de Más igualdad, la propuesta general es la disminución de la pobreza, erradicación de la indigencia y la consolidación de la protección social de todos. Y para ello propone un conjunto variado de acciones, entre otras, la continuidad de las políticas de transferencias; atención de todas las embarazadas y de todos los niños y niñas para garantizar sus controles de salud; ampliar la cobertura del Plan CAIF; potenciar la educación inicial, primaria y media con mayor tiempo educativo y articulada con los servicios públicos del entorno; fortalecer las Escuelas de Tiempo Completo; continuar el proyecto de Maestros Comunitarios y la universalización y consolidación del ciclo básico en educación media y generar soluciones habitacionales con prioridad para familias jóvenes. Asimismo, se indica el continuar perfeccionando la cobertura de un sistema integrado de protección social que asegure a todos los habitantes un conjunto de cosas que permiten vivir bien, con especial atención a aquellos que están en situaciones de mayor vulnerabilidad (Frente Amplio, 2009).

Dentro de la reducción de la pobreza, llama especialmente la atención la bajísima referencia al mundo del trabajo. Este aparece solamente mencionado desde la necesidad de un Acuerdo Nacional por el Empleo Juvenil; Plan Nacional de Juventudes donde se propone la creación de nuevos puestos de trabajos para los jóvenes y continuar con la negociación colectiva, trascendiendo los temas salariales y condiciones de trabajo (Frente Amplio, 2009).

En el punto de Uruguay social, por más justicia y equidad se ubican los asuntos más estrechamente vinculados al asunto de esta tesis. Se indica que se reconoce que los problemas suponen expresiones institucionales y también formas de ver la realidad:

Los problemas sociales estructurales que vive nuestro país, responden a condiciones económicas, culturales y políticas que fueron consolidadas por las políticas neoliberales implementadas en las últimas décadas, las que impactaron en las formas institucionales, pero que también permearon a la sociedad con una concepción de la vida, las relaciones humanas

y sociales que son irreconciliables con la construcción de una sociedad más justa y solidaria (Frente Amplio, 2008: 67).

También se menciona que, para promover procesos de integración social, el próximo gobierno debe asumir un debate sobre las pautas y valores culturales que priman en la sociedad y que resulta imprescindible incidir en los mecanismos de reproducción de la pobreza. Así dicho, parecería que no fue algo sobre lo que trabajara el gobierno, pero, además, es llamativo a lo que aparecen asociados esos mecanismos:

(...) reconociendo el imperativo ético de atender a las y los ciudadanos de todas las edades, visibilizando nuevas vulnerabilidades y riesgos de sectores excluidos del sistema de protección social y reconociendo a la infantilización de la pobreza como la cara de la desigualdad uruguaya. Se deberá tener en cuenta, sin embargo, a los hogares pobres en tanto núcleos y no a sus integrantes tomados individualmente, por tanto el diseño de las políticas considerarán integralmente diferentes arreglos familiares (Frente Amplio, 2008: 67).

Luego se indica que es lo que debe realizar el nuevo gobierno, que básicamente supone continuar el camino. Las propuestas se reiteran hacia el futuro, pero sin plantear si existen aspectos que -más allá de la emergencia y el tiempo para las reformas- hayan dificultado los avances en las diversas arenas. Afirma el Frente Amplio (2008) que deben profundizarse las reformas iniciadas y ahondar en la transformación democrática de las instituciones, en el marco de la descentralización con participación ciudadana. Además, deben promoverse relaciones sociales basadas en una cultura de derechos ciudadanos y de respeto a la diversidad. Las orientaciones serán de carácter universal, sin desmedro de la necesidad de programas orientados a colectivos específicos, situaciones de vulnerabilidad o riesgo social.

Hacia adelante, deben profundizarse medidas tendientes a la reducción del desempleo y a la mejora de la calidad del empleo en general y entre los jóvenes en particular. En cuanto a las medidas, llama la atención la primera que refiere a fortalecer los programas de promoción de la cultura de trabajo. A esto se agrega formación y capacitación, certificación por experiencia laboral, certificación de la calidad de trabajo y la ampliación de los servicios de cuidados familiares, como acciones hacia la disminución de los desocupados/as de larga duración. También se indica que las políticas laborales deberán prestar atención a los grupos especialmente excluidos del mundo del trabajo y que medidas contributivas y no contributivas deberán complementarse para generar procesos de inclusión socio laboral. La recuperación de empresas; el apoyo a pequeños emprendimientos y a cooperativas sociales también forman parte de lo propuesto (Frente Amplio, 2008). En la Plataforma electoral son tenues las propuestas vinculadas al empleo. Se menciona la creación de 200.000 nuevos puestos de trabajo que serán de la mejor calidad posible (Frente Amplio, 2009).

En relación a la salud, se indica que el objetivo para el próximo gobierno será completar y profundizar la instalación del SNIS, evitando servicios pobres para pobres. En educación, se indica que su transformación ha sido un pilar fundamental para el gobierno del Frente Amplio y que el sistema educativo procurará recuperar el sentido de identidad nacional, promoviendo procesos de integración social que superen las condiciones de exclusión y fragmentación social. Por su parte, la vivienda y el hábitat, son considerados aspectos

sustantivos de la calidad de vida por ser instrumentos de inserción social y redistribución del ingreso y por tanto deben ser priorizados. Esto implica acciones que procuren garantizar el acceso y la permanencia a la vivienda en un hábitat digno y el derecho a la ciudad y reducir el déficit habitacional, cualitativo y cuantitativo, priorizando a los sectores económicamente más desfavorecidos, con la finalidad de fomentar la inclusión y la heterogeneidad social. Al mismo tiempo de procurar soluciones a los problemas específicos, debe evitarse la formación de sectores sociales socialmente fragmentados (Frente Amplio, 2008).

Finalmente, se afirma que el sistema de protección social debe avanzar en el desarrollo de respuestas articuladas que corrijan y compensen las desigualdades, así como cubrir los distintos riesgos sociales a lo largo de la vida. Además, buscará promover procesos de integración social. Esto supone el acceso a bienes y servicios de calidad y a su capacidad de establecer relaciones sociales, incidir y organizarse colectivamente. Dentro de este punto se indica que se avanzará en la universalización de las AFAM y de pensiones universales en el marco de una reestructura del sistema de seguridad social, donde los componentes contributivos y no contributivos estén articulados y funcionen complementariamente. Dentro de las orientaciones, también se menciona la Red de Asistencia Social. Se entiende que, fortalecida, permitirá generar condiciones de inclusión social para los sectores en condición de vulnerabilidad socioeconómica. Asimismo, se señala que el sistema de protección social deberá contemplar la equidad de género y la étnico racial y fortalecer la red de cuidados que proveen las familias (Frente Amplio, 2008).

Estas tareas implican distancia con el abstencionismo estatal de los gobiernos anteriores. Se hace mención a la Rectoría del Estado en materia de Políticas Sociales y se afirma la necesidad del fortalecimiento de los Ministerios y organismos descentralizados para el cumplimiento de sus fines. También se hace referencia a la participación ciudadana y a los ámbitos de coordinación y articulación de las políticas sociales. El Gabinete Social y el CNPS se los destaca como dispositivos estratégicos, así como las diversas instancias interinstitucionales a nivel departamental. Pese a esto se entiende que esos ámbitos deben adquirir mayor legitimidad social y capacidad de liderazgo (Frente Amplio, 2008).

### VII.III.3. En síntesis

i) **El Plan de Equidad es discutido y aprobado en un contexto social, económico y político que el Frente Amplio entiende no solo como distinto, sino como cualitativamente mejor que el que diera origen al PANES.** La mirada sobre lo actuado por el gobierno y sus consecuencias en las condiciones de vida de la población, es muy favorable. Esto no implica que no sean identificados problemas, pero estos parecen ser atendibles con más tiempo en el gobierno.

ii) A diferencia del PANES que surge de un largo proceso de discusión y acuerdo, el PE lo hace en un momento y sin haber sido discutido por el Frente Amplio. Este es un aspecto sobre el que se ha insistido en distintos momentos. Es claro que -entre otros aspectos- el



tiempo y la realidad del gobierno instalan (o pueden hacerlo) nuevos asuntos y temas. También lo es que los gobiernos del FA desarrollaron políticas sobre asuntos cuya relevancia no visualizaron antes del 2005. El punto aquí es que es una decisión tomada con poca distancia con el momento en que estos asuntos fueron discutidos, que no se trata de aspectos que no fueran considerados, sino que lo fueron, resultando su definición transitoria y se lo hace desde las sospechas y pocas valoraciones que en general existen en torno a la asistencia. **El FA, a dos años de asumir el gobierno nacional y en el contexto señalado, resuelve estabilizar una política que nunca asumió como permanente y sobre la que siempre sospechó y poco valoró.** También con el tiempo y la realidad pueden cambiar las valoraciones de las cosas, pero este no parece ser el caso, en tanto no se visualizan argumentos que legitimen la asistencia.

Las motivaciones fundamentales para el PE, de acuerdo a algunas entrevistas, se ubican en la necesidad de terminar una respuesta definida como de emergencia. Se instala una escena en la que es tan necesario terminar, como seguir, en tanto se reconocen -aunque no se explican, ni se colocan centralmente en el discurso- problemas que permanecen. Otras entrevistas colocan su fundamento en la necesidad de reformular el sistema de protección social, adecuándolo a la nueva estructura de riesgos. Se considera que el fin de la emergencia genera un contexto que permite pensar sobre estos asuntos. Esto aparece en la propia formulación del Plan, así como en otros documentos producidos por el gobierno y en los del Frente Amplio como fuerza política. No se desarrolla lo que esto supone y, sobre todo, **no se justifica de forma clara la conveniencia de consolidar un componente asistencial.** Este, además, **no tiene plazo de finalización, lo que, de alguna forma -no explicitada- supone asumir, también hacia adelante la necesidad de un componente asistencial.**

iii) En cuanto al trabajo, se observa que, de manera exclusiva en el PE -y casi al pasar-, se hace mención a la necesidad de la política asistencial para responder a la realidad de quienes no puedan insertarse en el mismo. Además, **la modificación en las AFAM es valorada desde la desvinculación de la formalidad del empleo, lo que necesariamente supone asumir los límites del mercado de trabajo.** Pero se trata de un **asumir no explicitado y que ocurre de forma paralela con una valoración muy favorable de la situación del mercado de trabajo y como producto del cambio que supone el gobierno del FA.** Es básicamente ese el aspecto que tiene centralidad al referirse al trabajo. De esta forma y más allá de unos tenues anuncios, el componente asistencial del PE emerge desvinculado del mundo del trabajo, lo que instala una clara diferencia con el PANES, donde tuvo centralidad en su justificación.

En algunas entrevistas surge una relación compleja entre el MIDES y el MTSS y un cierto reconocimiento de la existencia de población, que, aún en un escenario de mejora del mercado de trabajo, tendría enormes dificultades para incorporarse a este y aún más de manera formal y con ingresos que permitan vivir fuera de la pobreza. Pero se trata de algo que el gobierno (o una parte de él) sabe, pero no declara de forma pública, y, por tanto, no vincula a esta realidad, la consolidación de la política asistencial.

iv) En cuanto a las políticas sociales de orientación universal, se reconocen dificultades, pero básicamente centradas en la educación, aunque también en esta arena se destacan aspectos positivos. El resultado del conjunto de las políticas sociales es de una valoración favorable tanto en resultados como en el cambio de orientación que suponen. No surge de la documentación analizada una explicación de los motivos que llevan a la necesidad de estabilizar programas asistenciales dentro de los núcleos ‘duros’ de la matriz de protección social. No parece instalarse nunca la pregunta, sobre lo que dice sobre las políticas sectoriales, la necesidad de dispositivos que intermedien entre estas y la población. De esta manera, el componente asistencial se desvincula también de este aspecto.

v) En sintonía con lo visualizado en el análisis de los PTC, el PE aparece por momentos - tanto en documentos, como en entrevistas-, justificado en la realidad de niños, niñas y adolescentes. No surge una explicación consistente ni de la pobreza en general, ni de ellas y ellos en particular y, además, su situación parece aislable de la realidad de los adultos referentes y también adquiere importancia la acumulación de capital humano.

vi) El PE también se diferencia del PANES en que tampoco es clara la explicación y responsabilidad de la situación que se quiere atender. Las dificultades que se reconoce permanecen, son atribuidas a la herencia recibida.

vii) Otra diferencia está en la justificación de la importancia de la política asistencial. Más allá de las preocupaciones por lo promocional y el puente, el PANES iría a dar respuesta a la emergencia y en ese sentido era valorado. Dentro del PE es claro para el Frente Amplio el valor de la educación, la salud, la vivienda, la seguridad social, pero no el que tiene la asistencia. Así, se encamina al proceso de ser una política, tan necesaria como ingrata.

En este contexto de realidad y de miradas sobre la misma, el Frente Amplio volverá a ganar las elecciones en 2009, asumiendo José Mujica como Presidente el 1 de marzo de 2010. También en ese período la política asistencial procesará innovaciones y a presentarlas y analizarlas se dedica el siguiente capítulo.

## **CAPITULO VIII – LA POLITICA ASISTENCIAL EN LA AGENDA Y GOBIERNO DEL FRENTE AMPLIO (2010 – 2014).**

El segundo gobierno del Frente Amplio, también reviste relevancia para el objeto de esta tesis y da lugar a la cuarta etapa en el proceso de desarrollo, diversificación, consolidación e institucionalización de la política asistencial. Desde 2010, se procesan innovaciones institucionales y programáticas, en un contexto muy diferente al de 2005.

### **VIII.I. EL FRENTE AMPLIO EN EL GOBIERNO NACIONAL (2010 – 2014)**

Este apartado presenta continuidad con el anterior y específicamente se centra en la mirada del segundo gobierno del Frente Amplio, sobre la realidad social y en base a los mismos argumentos señalados. La idea de la política asistencial, como tránsito, al mundo del trabajo y las demás prestaciones públicas, es confirmada, indicando que la RAIS no es una asistencia que tiene como mero objetivo que lo grave sea menos grave, sino que procura la superación sostenible de la pobreza, con el horizonte de la integración social, lo que implica orientarse hacia servicios universales de calidad y al mercado de trabajo formal (CNPS, 2014).

Al analizar la lectura del contexto realizada por el gobierno, es preciso distinguir entre los resultados alcanzados y las consideraciones de su gestión. En el primer caso son identificables tres situaciones, siendo la primera y mayoritaria, la valoración enormemente positiva que se realiza sobre la mejora en las condiciones de vida de los uruguayos, con indicadores que ubican al país fuera de una situación de crisis. En el otro extremo, hay algunos asuntos enunciados como problema y estos están básicamente concentrados en la educación secundaria y en la segregación socio territorial. Pero hay un tercer conjunto donde es posible agrupar situaciones que aquí se consideran problemáticas en tanto expresan insuficiencias y desigualdades en la matriz de protección social, pero que no son formuladas en esos términos y simplemente se enuncian. Pero, además -y lo que es más relevante y preocupante- no operan legitimando la política asistencial. A esto es preciso sumar asuntos que son entendidos por el gobierno como nuevos desafíos, pero que no parecen tener mayores novedades.

El inicio del segundo gobierno, es también diferente en tanto la lectura sobre el pasado es radicalmente distinta a la hecha por el Frente Amplio en el 2005. Si en ese momento, no hay nada que sea rescatable de los gobiernos del Partido Colorado y del Partido Nacional, en el cambio de gobierno, no hay nada que parezca sea objetable a este. Si la valoración de los resultados presenta algún matiz, no se observa lo mismo en la mirada sobre las políticas implementadas y aquí la perspectiva es contundentemente positiva. Esto es claramente destacado en algunos casos y en otros, la valoración favorable surge del propio hacer, esto es, poner determinadas acciones en marcha, tiene un sentido positivo que opera con independencia de los resultados. Incluso más, muchas veces, son las propias políticas o programas, lo que se informa como resultado. Las situaciones declaradamente problemáticas o aquellas que lo son sin ser así anunciadas, no se sabe a que obedecen, pero en todo caso,

no aparecen asociadas a la gestión de gobierno. En los problemas persistentes, cuando las explicaciones están, se basan su consideración como extremadamente complejos (basándose esta complejidad en los gobiernos previos al Frente Amplio) y/o requiriendo de mayor tiempo para atenderlos a partir de las reformas que ya estaban emprendidas. De esta forma parece instalarse que ‘los éxitos son de nosotros, los fracasos, son ajenos’.

La mirada favorable, no opera solamente durante y al final del segundo gobierno, sino que también está presente desde su inicio cuando la política asistencial vuelve a diversificarse, ampliarse y consolidarse. De acuerdo al CNPS (2014) el inicio del nuevo período, estuvo signado por la profundización de las políticas que se venían implementando, la atención a nuevos desafíos, el fortalecimiento del acceso de los sectores más vulnerables a servicios y prestaciones sociales y la mejora de su calidad. Para esto era imprescindible la construcción de una nueva matriz de protección social, proceso iniciado en el primer de gobierno.

Además, se entiende que el gobierno modifica el paradigma tradicional, pasando a uno en el que políticas sociales y las económicas, de manera conjunta están pensadas en sus resultados en la mejora de la calidad de vida y la equidad (CNPS, 2014). Se indica que los resultados concitan el interés del resto de los países de América Latina, se trata de “Una experiencia que no repite modelos sino que traza -desde la emergencia social vivida hace casi 10 años- un camino propio alcanzando cada vez más altos niveles de bienestar, igualdad e integración social” (CNPS, 2014: 12).

De acuerdo a la documentación, el país inicia su segundo período de gobierno continuando la fase expansiva de su ciclo económico y del Gasto Público Social. A esto se suma la política tributaria. A distancia con la década de los 90, se indica que el crecimiento no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para redistribuir la riqueza, para lo cual es preciso una política que priorice el traslado a la población de sus frutos, como se entiende lo han hecho los gobiernos del FA (CNPS, 2014; MIDES, 2013 a; OPP/MIDES, 2011; 2013).

Una primera consecuencia de esos aspectos y que forma parte de los resultados altamente valorados, es la reducción de la pobreza y la indigencia, aunque calculadas a partir de las NBI (en base al Censo de 2011) las cifras son menos favorables. En calidad de anuncio problemático poco problematizado, se menciona que, a pesar de la baja, sigue siendo alto el porcentaje de la pobreza y la persistencia de importantes diferencias al considerar la edad de las personas, su distribución territorial y su condición étnico – racial. Como constatación sin explicación o de explicaciones de larga data, se indica en 2011, que Uruguay mantiene niveles significativamente mayores de pobreza entre niños y adolescentes y dos años después se confirman estos aspectos. También son destacadas las mejoras en la distribución del ingreso y explicadas básicamente a partir de las reformas tributaria y en la salud y las Asignaciones Familiares (CNPS, 2014; MIDES, 2013 a; OPP/MIDES, 2011; 2013).

La documentación analiza el ingreso de los hogares, dada su importancia para en el bienestar humano. Se destaca que el principal ingreso proviene del trabajo y es lo que más contribuye a explicar la desigualdad (OPP/MIDES, 2011). En el mismo sentido y de acuerdo al MIDES (2013 a), no es en el trabajo y sí en los distintos tipos de transferencias, donde se ubica una

diferencia importante entre la población vulnerable y la que no lo es<sup>50</sup>. En la primera, tienen relevancia las transferencias no contributivas y en segunda, el peso es de las contributivas. Los ingresos laborales tienen suponen el 59.9% en la población no vulnerable y las cifras son de 62.2%, 54.5% y 51.1% para quienes cobran AFAM-PE, TUS y TUS doble respectivamente. Esto supone que los ingresos laborales son también muy relevantes en la población que cobra prestaciones monetarias.

En función de lo señalado y de la histórica vinculación entre asistencia y trabajo, es relevante analizar lo ocurrido en trabajo y la lectura realizada sobre el mismo. Es entendido como un derecho fundamental y con un papel clave en el bienestar social y a medios simbólicos de identidad e integración social (CNPS, 2014; OPP/MIDES, 2013).

Se mantiene la vinculación entre trabajo y pobreza e indigencia, aunque se consolida el cambio de su formato al compararla con la existente al inicio del gobierno del Frente Amplio y en forma previa a esto. Entienden el CNPS (2014) y el MIDES (2013 a) que, así como el desempleo en 2003, fue uno de los asuntos más importantes en el crecimiento de la pobreza y la desigualdad, el acceso al empleo (en cantidad y calidad), su impacto en la seguridad social y la mejora de los salarios, contribuyen a la baja, en tanto son el aporte más relevante en el ingreso de los hogares y especialmente en los de menor ingreso y son un factor de inclusión social formidable. Más allá de esto, la realidad del mercado de trabajo pierde peso en la explicación de la persistencia de la pobreza y la política asistencial.

Esa pérdida de fuerza se articula con la valoración extremadamente favorable que el gobierno tiene del desempeño del trabajo, que se mantiene en el inicio del segundo período. Se indica que desde 2006 se observa una evolución muy favorable en las tasas de actividad, empleo y desempleo. Este último es particularmente destacado en todos los documentos y la referencia a mínimos históricos (6.3% en 2011), se reitera (OPP/MIDES, 2011; 2013).

Los Reportes indican que más allá del incremento de las tasas de empleo y actividad, se mantienen brechas importantes de sexo, edad y región en la tasa de desempleo. Los jóvenes muestran persistentemente alto nivel de desempleo y las brechas con los adultos, se expanden levemente (OPP/MIDES, 2011; 2013). El MIDES (2013 a) analiza el mercado de trabajo según se trate de población vulnerable o no vulnerable. Ni la tasa de desempleo en general, ni considerando la edad, se expresa igual según condición socioeconómica. El informe no avanza más allá y ni recoge persistencia de dificultades en el mercado de trabajo, ni su vínculo con la asistencia. Además, las mujeres más jóvenes tienen tasas de actividad y empleo más bajas y son mayores las de desempleo y estas diferencias son aún más pronunciadas en la población vulnerable. Para el organismo, entre otros aspectos, esto guarda relación con el trabajo no remunerado. Se trata de datos que no dialogan con las

---

<sup>50</sup> De acuerdo al MIDES (2013 a) existen tres grupos bien definidos que puedan dar cuenta de la población económica vulnerable en distinto grado y son los que refieren a la población objetivo de las prestaciones económicas de las políticas de transferencias no contributivas: AFAM – PE, TUS y TUS doble.

dificultades de la oferta pública para cubrir el cuidado de los niños y niñas. En torno a esto, solamente se hace referencia al aumento de la cobertura.

En la calidad del empleo también se reconocen resultados positivos, tanto en subempleo como en informalidad (OPP/MIDES, 2011; 2013). Sobre ambas situaciones, el MIDES (2013 a) reitera la desigualdad, según la condición de vulnerabilidad. En 2012, la tasa de informalidad se duplica al considerar la población AFAM – PE (48.3%) comparada con los no vulnerables (21.3%) y casi se triplica en relación a la población TUS y TUS duplicada: 57.6 y 59.9% respectivamente. Finalmente, se destaca el importante incremento del salario mínimo nacional, con un aumento en términos reales del 60% (CNPS, 2014; OPP/MIDES, 2011). El MIDES (2013 a) resalta el aumento de los más bajos salarios por encima de la media y en el contexto de la inflación menor al 10%. También muestra la persistencia de serias diferencias en el promedio de ingresos per cápita que perciben los hogares.

Estos datos no aparecen configurados como problemas como sí ocurría en torno al 2005, salvo en el Reporte 2011. Indica que a pesar de la mejora (en particular en la reducción del no registro a la seguridad social), los valores siguen siendo altos y constituyen un problema de gran magnitud dados los derechos incluidos a partir de esa cobertura. En el siguiente Reporte solamente se constatan los datos, aún cuando un 29% de los ocupados presenta dificultades en la calidad de su empleo. También en 2011, se destacan problemas en los salarios, indicando que es preocupante la existencia de ocupados con salarios por debajo de los mínimos normativos del país (OPP/MIDES, 2011; 2013).

Estas mejoras -más allá del contexto de crecimiento-, aparecen fuertemente asociadas a la gestión del gobierno, a los ámbitos de negociación colectiva y a los compromisos políticos asumidos (CNPS, 2014; OPP/MIDES, 2011). No aparecen asuntos configurados como problemas ni acciones que deban revisarse.

En Seguridad Social, también la mirada al inicio del segundo gobierno, es muy favorable y en función de esto, su acción se orientó a continuar las políticas. Como resultados, a lo ya indicado sobre la formalización, se suma el incremento de los beneficiarios cubiertos por el seguro de desempleo y de las jubilaciones otorgadas por el BPS. También aumenta el poder de compra de las jubilaciones y de las pensiones por invalidez (CNPS, 2014).

Corresponde ahora presentar la valoración sobre las políticas sectoriales en tanto también se espera que la política asistencial habilite el acceso a estas. Además, la educación y la salud son relevantes en las AFAM, dadas las condicionalidades. En cuanto a la vivienda, la misma tiene centralidad en la consideración de necesidades básicas y en el Índice de Carencias Críticas. A esto se suma que ‘la’ medida de gobierno impulsada por el Presidente Mujica en torno a la pobreza extrema, se ubica en esta arena de política.

De manera consistente, también en este gobierno es muy favorable la mirada en la Salud y fuertemente asociada a la Reforma de 2007 y teniendo gran relevancia en la mejora de la distribución. Se destaca el crecimiento de los recursos destinados, la cobertura prácticamente universal y la reducción significativa de la brecha en el gasto por usuario entre el sistema

público y el mutual. También se indica que los recursos entre prestadores, siguen siendo diferentes (CNPS, 2014; MIDES, 2013 a; OPP/MIDES, 2011; 2013).

En Educación, hay una formulación general favorable sobre su desempeño, pero -sobre todo en el nivel secundario- también en este período, se manifiestan dificultades. Asimismo, se presentan datos que resultan problemáticos, pero no son configurados como problemas y, además -y a diferencia de las políticas consideradas exitosas- no quedan claras las explicaciones de los fracasos. Finalmente, por momentos, la valoración positiva surge del propio desarrollo de acciones y la política o programa, se configura en resultado.

Aunque con distintos énfasis en los documentos, se destacan avances significativos en educación inicial y un aumento progresivo de la tasa de asistencia en la primera infancia y una alta cobertura de quienes integran hogares de bajos ingresos. También es valorado el crecimiento presupuestal, la universalización de la educación física, los programas de inclusión educativa y el Plan Ceibal y la definición en 2011 de una Agenda para la Mejora Educativa, (CNPS, 2014; OPP/MIDES, 2011; 2013).

También en asistencia a educación inicial, el MIDES (2013 a: 34) destaca las diferencias según los niños y niñas vivan en hogares vulnerables o que no lo son, sin que esto dialogue con los datos sobre el trabajo remunerado y el que no lo es. En primaria, la mirada general es favorable, aunque se menciona la persistencia de altos niveles de repetición, en especial en los primeros años y la extra edad, específicamente entre quienes pertenecen a los hogares de menores ingresos (MIDES, 2013 a; OPP/MIDES, 2011; 2013).

En sintonía con lo ya presentado, es en el nivel secundario donde se visualizan mayores dificultades y nuevamente con diferencias entre los documentos. El CNPS (2014: 46) destaca los aumentos de matrícula y las dificultades, son solamente mencionadas y no configuradas como problemas. En otro caso se indica que:

(...) es el nivel educativo que suscita las mayores controversias y preocupaciones. La universalización de este ciclo constituye, desde hace décadas uno de los objetivos principales en materia educativa en Uruguay, aunque las dificultades para concretarlo han sido notorias (OPP/MIDES, 2013: 90).

Reconociendo el aumento de la matrícula, agrega que la situación es alarmante en lo que hace a la permanencia, promoción y culminación. Por su parte, el MIDES (2013 a) destaca un importante aumento del porcentaje de adolescentes que no asisten en la cohorte de 13 a 17 años, si se lo compara con la de 6 a 12 y también aquí los valores disminuyen en los grupos vulnerables.

En suma, se destaca que “Han quedado manifestadas las diferencias en la distribución social de los resultados, la segmentación de los aprendizajes según nivel socioeconómico y las desigualdades en los procesos de enseñanza – aprendizaje” (OPP/MIDES, 2013: 102).

En Vivienda y Hábitat, el CNPS (2014) indica la existencia de un fenómeno global y también presente en el país: la fragmentación socio territorial y que el gobierno del Frente Amplio supuso un cambio sustantivo orientado a reducir la pobreza y la indigencia, controlar o

revertir los niveles de desigualdad social, lo que también implica modificar las desigualdades territoriales. Igual que en casos anteriores, el tono general de la valoración es favorable y se destacan el aumento de recursos y las modificaciones e innovaciones institucionales. El documento elaborado por el CNPS (2014) es más unánimemente favorable y el Reporte 2013 destaca que el Plan Quinquenal 2010 – 2015, pone el énfasis en el acceso de la población socialmente carenciada (OPP/MIDES, 2013).

También se identifican algunas dificultades. En 2013, se destaca el crecimiento -que se valora como muy importante- del parque habitacional, aunque mayormente es en viviendas que probablemente no estén disponibles para las familias que no acceden a una solución habitacional adecuada. Es valorada la reducción de la población que vive en asentamientos irregulares, pero también la persistencia de 165.000 personas que allí habitan. En relación al peso del alquiler en el presupuesto de las familias, se destaca su disminución en promedio en la década, aunque se alerta sobre datos que muestran un cambio en esa tendencia. A esto suman que una quinta parte de los hogares inquilinos de menores recursos utilizan el 30% o más de sus ingresos en afrontar el pago del alquiler mensual. Observan también una mejora importante en el corto y largo plazo en la habitabilidad y, por tanto, más familias que viven en mejores condiciones. Esto se combina con la persistencia de situaciones críticas, destacándose especialmente los hogares de menores ingresos, aquellos que viven en localidades más pequeñas o en el área rural, y los hogares con presencia de menores. Muchas veces se unen a situaciones de inseguridad en la tenencia de la vivienda y a dificultades para afrontar los gastos asociados a ella (OPP/MIDES, 2011; 2013).

La situación crítica que expresa y supone el Plan Juntos, no surge en la valoración del gobierno del Frente Amplio ni de sus resultados ni de las políticas y reformas impulsadas.

Como ya fuera analizado, un eje que también tendrá centralidad en la política asistencial refiere a la coordinación y articulación. También en este punto se entiende existe una diferencia entre la realidad previa a los gobiernos del Frente Amplio y la generada por estos. Se indica que hasta 2005 el sistema de intervenciones públicas en territorio tenía alta dispersión y fragmentación y superposición de planes y programas, sin una visión articulada de prioridades y abordajes que dificultaban un esquema eficiente (CNPS, 2014).

Con el gobierno del Frente Amplio comienza una estrategia de intervención que incorpora el enfoque territorial, tanto en las políticas sectoriales como en las de cohesión, desarrollo, planificación y ordenamiento territorial, todas asociadas a la descentralización. El segundo gobierno continúa esta orientación, fortaleciendo y promoviendo ámbitos de articulación y participación y la desconcentración territorial, entendidos aquí los espacios como el primer nivel de atención y malla de contención y punto de acceso a los programas del MIDES y el resto del Estado, acercando la oferta programática a la población que por diversas razones se encuentra en situaciones que vulneran sus derechos (CNPS, 2014).

En este contexto de valoraciones, y en lo que hace al objeto de esta tesis, destacan en este período aspectos institucionales y programáticos. A diferencia del primer gobierno donde la centralidad de la política asistencial, estuvo en el MIDES y el CNPS, en este, para dar



cuenta de innovaciones es preciso ir más allá. Al inicio de su mandato, el Presidente anuncia la puesta en marcha del Plan Juntos, pero fuera de la institucionalidad existente y valorada como muy positiva y en cambio, lo ubica en la órbita de Presidencia de la República. Los aspectos institucionales también son relevantes dentro del MIDES. Quien fuera designada Ministra en 2010, es sustituida al año siguiente y quien asume a partir de julio de 2011, inicia una reestructura de ese organismo a la que las autoridades le otorgan gran relevancia.

En lo que hace a los aspectos programáticos, después de haber erradicado la idea de la emergencia como una realidad presente, y más ampliamente destacar la mejora en el bienestar y la reducción de la pobreza, indigencia y desempleo, el nuevo Presidente justifica el mencionado Plan a partir de la existencia de una situación de emergencia, que circunscribe en su formulación a lo habitacional. Además, en el marco del CNPS, se aprueba el que se entiende como tercer marco que orienta la política asistencial: la Reforma Social, que -entre otros aspectos- dará el sustento al inicio de los programas de proximidad (Cercanías, Jóvenes y Red y Uruguay Crece Contigo) y al Plan 7 zonas.

### **VIII.I.1. El discurso de José Mujica**

En sintonía con lo planteado, el electo Presidente explica el triunfo electoral desde el éxito del primer gobierno y el programa del quinquenio se resume en: más de lo mismo. Más del mismo camino, construyendo una patria para todos y con todos. Agrega que ciertos asuntos -pocos y selectos- deben ser definidos como temas de Estado. Estos son la energía, el medio ambiente, la seguridad y fundamentalmente la educación. Esta anticipa el rostro de la sociedad que vendrá y de ella dependen buena parte de las potencialidades productivas de un país y también la futura convivencia cotidiana (Mujica, 2010).

La valoración favorable no supone que no reconozca asuntos pendientes y por esto, el gobierno será aún más proactivo en la búsqueda de una mayor equidad social, se llevará al máximo posible el gasto social y se profundizarán los múltiples programas solidarios en marcha (Mujica, 2010). Afirma que quiere transformar la realidad y esto supone terminar con la indigencia -definida como vergüenza nacional-, que la gente tenga trabajo, seguridad para la vida cotidiana, salud y previsión social bien humanas. Pero, además, es preciso atender la pobreza y en torno a esta menciona dos aspectos importantes. En primer lugar, la persistencia de dificultades aún y a pesar de las mejoras existentes y el anuncio del riesgo de un proceso de dualización de la sociedad:

Hoy y después de años de prosperidad, y de esfuerzo solidario, 1 de cada 5 uruguayos sigue en condiciones de pobreza. Aún, si al país como conjunto le sigue yendo bien, estamos amenazados de convertirnos en una sociedad que avanza a dos velocidades: unos recogen los frutos de un crecimiento acelerado y otros -por retraso cultural y marginación- apenas los contemplan (Mujica, 2010: 4).

No se quiere ser un país que se luzca en las estadísticas, sino uno bueno para vivir y lo contrario, no es solo injusto, sino además, peligroso.

El otro aspecto a refiere a los caminos para enfrentar la pobreza. Señala que la educación es la gran fuente de esperanzas y por tanto serán la escuela y los maestros el ariete principal para integrar a quienes las penurias dejaron al costado. Agrega que el combate a la pobreza dura tiene mucho de acción formativa en la niñez y la adolescencia y en función de esto menciona como prioridades la masificación de las escuelas de tiempo completo, el fortalecimiento de la Universidad del Trabajo y del Plan Ceibal, definido como maravilla (Mujica, 2010: 4).

En relación a la pobreza, específicamente en su versión extrema, Mujica (2010) presentará su principal medida. Entiende que, si la educación es la vacuna contra la pobreza del futuro, la vivienda es el remedio urgente para la del presente y habla de un Plan de Emergencia Habitacional que supone un abanico de iniciativas solidarias con la vivienda carenciada, dentro y fuera de los recursos presupuestales. Agrega que se apelará al esfuerzo social, demostrando que la sociedad tiene otras reservas de solidaridad que no están en el Estado y, por tanto, van a aparecer materiales, dinero, cabezas profesionales y brazos generosos.

Realiza cuestionamientos al Estado uruguayo como estructura, organización y prestador de servicios. Señala que una revisión profunda es impostergable y por tanto necesaria una discusión sobre los recursos que consume y la calidad de los servicios que presta. Entiende que rediseñar el Estado puede ser más eficiente y más barato (Mujica, 2010).

También plantea dos asuntos que suponen experiencias surgidas luego de gobernar a nivel nacional:

El Frente Amplio tuvo que aceptar duras lecciones, no ya de los votantes, sino de la realidad. Descubrimos que gobernar es bastante más difícil de lo que pensábamos, que los recursos fiscales son finitos y las demandas sociales infinitas, que la burocracia tiene vida propia, que la macroeconomía tiene reglas ingratas pero obligatorias (Mujica, 2010: 2).

Entiende que el país durante el primer gobierno del Frente Amplio, ha cambiado mucho y que nadie discute que ha sido para bien. Esto se expresa en los números económicos y sociales, pero agrega que hay otro cambio menos visible, imposible de cuantificar, pero de gran importancia: el cambio en la autoestima, en la manera en que uno se percibe y a los horizontes posibles. Los modestos éxitos, vuelven a las personas más ambiciosas y más inconformistas, lo que es una buena cosa en tanto supone cuestionar viejas certezas (Mujica, 2010).

En relación al tema de esta tesis, valen destacar diversos aspectos. Hay una mención y preocupación expresa por la pobreza y más particularmente por la indigencia. Esta aparece sin ninguna vinculación con el trabajo, los ingresos y los servicios universales e incluso estos son asuntos sobre los cuales no parecen haber dificultades o desafíos a ser planteados. En el caso de la educación, en tanto definida como uno de los cuatro temas de Estado, puede pensarse que se identifican dificultades o nudos a pensar, pero no surge ni lo uno ni lo otro y en cambio las medidas concretas suponen extender programas y formatos ya existentes.

En tanto la pobreza y la indigencia tienen centralidad en el discurso, llama también la atención la nula mención a la política asistencial y además la definición del Plan de

Emergencia Habitacional, empezando por la idea de emergencia que había desaparecido del discurso de la izquierda. Se trata además de un Plan que no figura en la discusión del Frente Amplio, ni como gobierno ni como fuerza política. Este y como fuera presentado, indica asuntos a seguir desarrollando, dando prioridad a los sectores económicamente más desfavorecidos, pero sin diagnosticar, a fines del primer quinquenio, una situación de emergencia en la materia. En la Plataforma Electoral, solamente hay una referencia a la vivienda y es a generar nuevas soluciones priorizando las familias jóvenes. Tampoco surge en la documentación la necesidad o conveniencia de mecanismos de respuestas por fuera de la institucionalidad y de los recursos públicos. Al contrario, las innovaciones institucionales en esta materia, son parte de lo destacado favorablemente por el Frente Amplio.

Finalmente, resulta algo extraño considerar una situación de emergencia habitacional por fuera de un contexto de gran vulnerabilidad social. En este sentido puede pensarse que hay un reconocimiento de una situación de mayor criticidad que la que de manera clara se expresa, lo que llevaría nuevamente a los ‘diagnósticos bajamente explicitados’. En relación a este discurso, de acuerdo a una persona entrevistada:

El Pepe le dio una impronta cultural diferente al gobierno. Así como cuando ganamos en 2005 hicimos renacer la esperanza, la gente empezó a creer más, pero como que la gente puso la vara muy alta de las expectativas y no se cumplió y nosotros hicimos un discurso de expectativas altas. El segundo gobierno el discurso es, es más de expectativa combativa, si no cambiás vos, no cambia nada. Eso que Pepe se mató por decir en el discurso educación, educación, educación. El no decía más escuelas, más profesores, no, no. Hablaba de educación, de la cabeza. La gente no lo entendió, algunos no lo quisieron entender. Pero se continuó en muchas de las cuestiones y se profundizó en la economía social (E 10).

## **VIII.I.2. Medidas de gobierno**

En este punto serán presentadas las medidas que se consideran más relevantes en la política asistencial. El Plan Juntos, en tanto es la respuesta construida a la situación de emergencia socio habitacional anunciada por Mujica y la Reforma Social, debido a que de acuerdo al MIDES dará orientación a la RAIS y a nuevos programas.

### **VIII.I.2.1. EL PLAN NACIONAL DE INTEGRACION SOCIO HABITACIONAL JUNTOS**

Entiende una persona entrevistada, que la declaración de emergencia se debe a que “Mujica tiene consciencia que no pudiste y hace el Plan Juntos” (E 18) y de acuerdo a otra:

Convencimos a Pepe que su primera cuestión fuera el impacto habitacional. ¿Por qué? No podés tener educación, si no tenés un lugar donde poder hacer los deberes, donde sentarte a leer. Ese lugar, es tu casa. En eso Marina [Arismendi] estaba de acuerdo, pero decía que los tenía que hacer el MVOTMA. Entonces hicimos un híbrido, una fundación. La integraban el Presidente de la República y su chofer y su asesor. (...) La idea era hacer una Gerencia General integrada por un representante de Presidencia, un representante del MIDES y otro

del MVOTMA. Se define que cuanto termine el gobierno del Pepe, ese programa pase integralmente al MVOTMA (E 10).

El Plan de Integración Socio - Habitacional Juntos (PJ) es creado mediante el Decreto 171/010 de mayo de 2010, toma forma en la Ley 18.829 de octubre de 2011 y es reglamentado por el Decreto 482/011 de diciembre de ese año. A distancia del clima y los asuntos con los que se cierra el primer gobierno, el Decreto de 2010 declara la situación de emergencia de la población en situación de precariedad socio habitacional. Y a distancia con la mirada del segundo gobierno, la ley ratifica esa situación para la población en situación de pobreza extrema, que es entendida como consecuencia del deterioro socioeconómico de sectores de la población y de la falta de oportunidades de acceso a la vivienda y hábitat digno (Ley 18.829).

Los aspectos señalados se reiteran en la Memoria del Plan de 2013 y las de los años 2011 y 2012 -en sintonía con la definición de emergencia-, indican que el Plan es un instrumento coadyuvante a la aplicación integral de las políticas de hábitat y sociales, que se articulan y actúan sobre la persistente problemática de importantes sectores de la población marginados del acceso a un lugar digno en la ciudad y el territorio y que se expresa en periferias desestructuradas, centros urbanos degradados, asentamientos irregulares y casas y edificios ocupados (Plan Juntos, s/f a; s/f b; s/f c). Resulta difícil de visualizar el diálogo entre estas afirmaciones y la mirada presentada sobre el país en el punto anterior y a inicios de este.

Como objetivos, la ley señala en primer lugar abordar la problemática de los sectores que viven en pobreza extrema, mediante acciones que tiendan a mejorar la calidad de vida, la integración social y el fortalecimiento de la participación. Luego se menciona la contribución al hábitat y la vivienda, a través de acciones como la mejora de la última y de la infraestructura en asentamientos o áreas precarizadas o su relocalización. Fortalecer la aplicación de las políticas sociales es el tercer objetivo y luego articular los aportes solidarios de actores públicos y privados y coordinar las acciones con los Ministerios, gobiernos departamentales y otros organismos públicos implicados en acciones que permitan el cumplimiento del Plan (Ley 18.829). Todo esto con el fin de paliar la precariedad socio habitacional (Decreto 171/010).

Es considerada una política de hábitat integral y esto hace que se realicen acciones articuladas, actuando sobre las problemáticas que hacen a la vida de las comunidades. Supone acciones para la mejora del hábitat existente y el apoyo a la generación de nueva oferta y en las políticas sociales, la ampliación de su cobertura y acceso, la promoción a la gestión social participativa y el apoyo a programas de inserción laboral (Ley 18.829; Plan Juntos, s/f a; s/f c: 9).

El Plan se basa en tres pilares. El primero es el papel protagónico de los vecinos en la mejora, transformación y construcción de sus barrios. Su participación es priorizada en el diagnóstico, identificación de prioridades, diseño de proyectos, toma de decisiones, ejecución y evaluación de las obras. El segundo es la coordinación interinstitucional pública con todos los organismos que tienen relación con la problemática. Finalmente se hace

referencia a la solidaridad de toda la sociedad, expresada de múltiples formas (Ley 18.829; Plan Juntos, s/f a; s/f c).

El Plan Juntos resulta también una innovación por otros aspectos. El primero es esa convocatoria a la solidaridad y expresado en los recursos para llevarlo adelante. Se crea el Fondo Nacional del Plan, que apela fundamentalmente a donaciones, a las transferencias provenientes de otros organismos públicos, fondos que se deriven de convenios con personas públicas o privadas, asociaciones civiles y fundaciones nacionales o extranjeras. Asimismo, se consideran las asignaciones presupuestales y otras que se asignen al Plan por vía legal o reglamentaria y se apela al trabajo voluntario (Ley 18.829; Plan Juntos, s/f a).

Otra novedad es de carácter institucional. La ley define que estará a cargo de una Unidad Operativa Central, pero no en la órbita del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), sino en Presidencia de la República. De esta forma, se retoma la lógica de dispositivos de tipo “*bypass*”<sup>51</sup>. La Memoria del año 2013, destaca el afianzamiento de los acuerdos formales de cooperación con el MVOTMA y el MIDES, entendidos como actores fundamentales para la conducción y operativa del Plan (Plan Juntos, s/f c).

Finalmente, el Plan Juntos innova en la caracterización de la pobreza extrema. Se indica que para dar cuenta de la misma se tomaron las indicaciones del INE, no obstante lo cual se elaboró el Umbral Juntos para delimitar la población participante. Considera la pobreza por ingresos y, además, un índice de carencias de vivienda vinculado a la precariedad habitacional, entendida como una “situación multidimensional que no depende únicamente de los ingresos per cápita del hogar y que exige ampliar la mirada respecto a la conceptualización de pobreza” (Plan Juntos, s/f c). Esto es posible de ser visualizado en la considerable presencia de hogares que tienen ingresos superiores al valor de la línea de indigencia, pero presentan varias carencias de vivienda. Nada de esto dialoga con la mirada del gobierno sobre la pobreza.

Consultada una persona entrevistada sobre como se combina este Plan con el discurso de ‘como el Uruguay no hay’, y su vínculo con el MIDES, se responde:

Es un poco el mismo criterio, de un grupo al que no le llega nada. Esa idea más de la emergencia. Impregna bastante [al MIDES] porque eso hace que los programas de vivienda que existieron en el MIDES, sobre todo en el primer período, desaparecen. La emergencia habitacional es el Juntos. No hay ahí mucho conflicto. (...) Hicimos bastantes cosas juntos. Se llegó a trabajar bastante mejor el índice, porque ellos tenían un Índice de Emergencia Habitacional, lo logramos palmar con el ICC (E 8).

---

<sup>51</sup> El Plan Juntos no es la única innovación ubicada fuera del entramado institucional sectorial. Uruguay y Crece Contigo -uno de los programas de proximidad desarrollados a partir de 2012- también fue ubicado en la órbita de Presidencia de la República, específicamente en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Al inicio del tercer período de gobierno del Frente Amplio, el Plan Junto pasa a ser ubicado bajo la órbita del MVOTMA y UCC dentro del MIDES.

Acciones dirigidas a la pobreza y más concretamente a la indigencia, se venían desarrollando y con una valoración favorable. Los motivos que llevan a un nuevo programa y con las características que el mismo tiene, nunca son presentadas. En el marco de una preocupación por la reforma del Estado, el camino elegido, por fuera de la institucionalidad, tampoco es fundamentado, ni la necesidad o conveniencia de apelar -desde el gobierno y en un contexto de crecimiento y ampliación del gasto social- a la solidaridad para poder llevar adelante una política pública. Finalmente, el Plan tampoco dialoga con la mirada contundentemente favorable que se hace sobre la nueva institucionalidad surgida en materia de vivienda. Es explicado por una persona entrevistada desde las diferencias internas en el gobierno:

El segundo gobierno frenteamplista, fue más fermental que el primero. El primero fue muy constitutivo, el segundo fue más direccional. ¿Hacia que se quería?, a mejorar la vida de la gente, con participación, que fue lo que lamentablemente no se logró. Lograron participar aquellos que tenían lobby, los grupos de interés fuertes. Grupos de mujeres, grupos feministas, grupos de diversidad sexual. (...) El gobierno de Pepe, fue un gobierno de tensión, que el, la sacó a gaucho, a boliche. Fue un gobierno de boliche de barrio. El Pepe fue un gobierno de comité de base. (...) La tensión se da a la interna del gobierno, porque se representan intereses distintos. El Pepe quería mayor participación popular, y entonces tenía que generar híbridos, el Plan Juntos es un híbrido, tiene presupuesto nacional, más un presupuesto artificial (E 10).

#### VIII.1.2.2 LA REFORMA SOCIAL

De acuerdo a una persona entrevistada, “En el segundo período lo que hubo fueron otras líneas de acción, que de alguna forma fueron sustituyendo las del primero. Me refiero al plan 7 zonas y la Reforma Social” (E 4). Esta última es muy valorada por sus promotores, indicando que el segundo gobierno del Frente Amplio:

(...) ratifica mediante La Reforma Social la estrategia de trabajo integral sobre el conjunto de las políticas sociales, en base a una concepción del desarrollo social y la pobreza como fenómenos complejos, multidimensionales y multicausales. Esta planificación plasma la estrategia macro que orienta a las políticas sociales de Uruguay en el actual periodo; se da cuenta del avance hacia la consolidación de una matriz de protección social pública universal, orientada al pleno ejercicio de los derechos de las personas y atendiendo a las múltiples desigualdades que inciden en la vulneración de derechos de determinadas personas y colectivos (MIDES, 2014: 11).

Presenta continuidades y distancias con los marcos anteriores. A diferencia del PANES y el PE, no forman parte de este marco programas concretos, pero, sobre todo, no es claro su sentido. El PANES vino a responder a la situación de emergencia y el PE -en términos manifiestos-, a reformular el sistema de protección social y de forma no explicitada, a dar continuidad a programas y acciones que se valoraban como relevantes para atender la pobreza. De la lectura del documento -ni de otras producciones del MIDES o CNPS- no emerge claramente aquello a lo que pretende responder y tampoco esto surge desde las

entrevistas realizadas. Algunas personas asocian la Reforma Social al Ministro Daniel Olesker.

Se quería generar una idea de ruptura con el gobierno anterior. Se venía a hacer la verdadera revolución, aquello había sido socialdemocracia, ahora viene el socialismo. Pero no había propuesta alternativa [al Plan de Equidad] no había nada y entonces, en un momento había que construir un discurso. (...) Cuando llega Daniel [Olesker], habla de la Reforma Social (E 9).

Vuelvo a lo de la impronta personal. Olesker como conductor, es un torbellino, en términos de capacidad de trabajo, es un tipo que además hace un esfuerzo permanente por ideologizar los procesos, por ponerlos a la luz de determinado marco ideológico. (...) La Reforma Social era su impulso de decir bueno... es la tercera generación de cambios en el área social, que viene a superar lo que fue el Plan de Equidad, que el Plan como Plan, es más una estrategia que un Plan. Y me parece que Olesker en esto de la Reforma Social quiso impulsar esto de las sectoriales haciendo lo suyo, con más recursos, con más esfuerzo destinado a eso y los ejes transversales y con prioridad en focalización de los tres grandes grupos poblacionales, eso llevado a un macro concepto era la Reforma Social (E 6).

En sintonía, pero sin vincularla directamente a la figura del Ministro, en otros casos, la Reforma Social es ubicada en continuidad -pero como un paso-, al Plan de Equidad y eso asociado a una etapa sustantivamente distinta y para otros a una necesidad de diferenciación no demasiado clara “La Reforma Social lo que intenta hacer es poner en un discurso, todas las transformaciones que se venían dando. Como darle un enfoque sistémico” (E 10). Consultada la persona sobre si esto no es lo que procuraba el Plan de Equidad, agrega:

Si, lo tenía esbozado, no lo tenía desarrollado. Reforma Social, es una puesta a punto del Plan de Equidad, que para mi es el tercer escalón. Yo marco tres escalones de políticas sociales. Escalón número 1, sacar a la gente de la miseria, escalón número 2, empezar a coordinar políticas pro activas de desarrollo social, escalón número 3, elaborar un sistema de políticas sociales. (...) El Plan de Equidad lo esboza, pero nadie se compromete, le falta compromiso (E 10).

Una nueva etapa, que pondría foco en otras expresiones de la desigualdad:

Ahí fue el viraje del Plan de Equidad a la Reforma Social, que tiene un viraje nominativo, pero también tiene un viraje conceptual. Mi opinión es que el Plan de Equidad era una sumatoria de programas, que intentaba dar un salto desde el Plan de Emergencia, pero no constituía una visión integral de esa fase de transición de la emergencia a la universalidad. Fue una sumatoria de programas, que sus vínculos eran bastante escasos entre sí. Y además no había una conducción. (...) El documento de la Reforma Social, para mi de las cosas más interesantes que tiene, es la mirada de las múltiples desigualdades, que lleva a programas específicos para esas desigualdades (E 8).

A distancia de ese planteo, otra persona entrevistada entiende que:

En algún momento planteamos que, así como pasamos de la emergencia a la equidad, tenemos que pasar de la equidad a la igualdad. Pero nunca llegamos a transformarlo en algo real. (...) Daniel [Olesker] le dio otra impronta, la de la Reforma Social, la reforma del propio

MIDES y donde el MIDES pasó a darle más peso a la ejecución que a la coordinación. (...) No había un plan, la Reforma Social fue un conjunto de acciones, y hubo mucho proyecto del MIDES, por eso te digo que se le dio más hincapié a la ejecución de acciones. También el MIDES pasó a tener una discusión interna, que en algún momento lo metió para adentro en todo el proceso de reforma que fue complicado. Como tenía muchas cosas hacia adentro, también hacia afuera le resultaba más difícil (E 4).

En otros casos, se asocia a la Reforma Social con ser una cierta 'excusa' para volver a colocar el foco en la pobreza y los recursos para las respuestas a la misma:

La Reforma Social planteada por Olesker tenía esa lógica también [la del Plan de Equidad] pero decir, bueno, se requieren nuevos cambios, una profundización de algunos componentes. Esa era un poco la búsqueda. (...) Había una cosa de no quedarnos en esto, creo que el contexto político y económico ayudó a provocar eso. Un contexto en el que la economía sigue creciendo, el desempleo sigue bajando, la pobreza y la indigencia siguen bajando, tenés un contexto donde era importante decir: pero que no desaparezca este impulso por traer a los desintegrados. Había algunas voces más efficientistas, en algún momento, la política social, así como está concebida va a tener que cambiar, porque si seguimos andando bien, el Ministerio de la pobreza, no tiene mucho sentido. En ese contexto, no explícito, pero por hipotetizarlo, también había que tener ese telón de fondo como idea. (...) En ese contexto decir 'sigue siendo necesario invertir más', era esto de la Reforma Social. Sigue siendo necesario atender de manera diferenciada a los que están peor, era la discusión más de fondo (E 6).

Quien fuera Ministro de Desarrollo Social y promoviera la Reforma Social, la ubica en un contexto de dotar de mayor complejidad el análisis sobre la pobreza. A fines de 2011:

Se hizo un nuevo estudio sobre las condiciones de pobreza, en el marco de la Reforma Social. Llegué y di un informe en el Consejo de Ministros, que había bajado la pobreza, que era un logro muy importante. Pepe me miró y me dijo: 'la verdad, tus números están muy bien, pero se ve que viven todos en mi barrio. Yo camino y veo todos los pobres'. Yo le dije: 'lo que pasa es que hay que mirar la pobreza multidimensional'. De ahí surgió, me pidió que se hiciera un estudio de las condiciones en que vivía el 15% de las personas más pobres por ingreso, y dentro de ellos, el 5%. Eso fue un trabajo muy paradigmático, porque ubicó las nuevas condiciones de la pobreza y de alguna manera le da justificación a tu pregunta de porque debían seguirse las políticas de asistencia, pero con un enfoque poblacional diferente. En el documento de Reforma Social hay un énfasis muy fuerte en niñez y adolescencia. En el Plan de Emergencia (...) las políticas asistenciales no requerían tanta precisión de rigurosidad en la focalización porque la situación era muy amplia. Este estudio marcó un punto y concluyó lo que ya más o menos sabíamos. Que la pobreza tenía básicamente cuatro problemas: tenía un problema etario, de niñez y adolescencia. Tenía un problema laboral muy fuerte, el trabajo no registrado que en ese momento andaba en treinta y algo por ciento, en el 15% era de sesenta y pico. No era que estos pobres no trabajaran, pero trabajaban en lo peor de lo peor. Había un problema educativo, el nivel educativo, tanto de los jefes o jefas de hogar, como el nivel promedio del nivel educativo de los hijos, era notoriamente más bajo. Y había un problema de vivienda, un serio problema del hábitat en el que vivían estas personas.



Pese a esta afirmación, no es en ese tono en el que se ubica la Reforma Social, ni en general, la documentación producida en este período tal como fuera presentado el punto anterior.

En el nuevo documento, hay dos aspectos a destacar sobre su tono general. En primer lugar, la simple descripción de situaciones. Cuando hay explicaciones, básicamente se ubican en el largo plazo y en los 90. En una parte importante del documento, lo que se presentan son secuencias de causa efecto, por ejemplo, los rezagos educativos generan dificultades para el acceso a un empleo de calidad. Pero no se observa un diálogo con la realidad concreta del país y con lo realizado por el primer gobierno del Frente Amplio y menos aún con problematizar las causas de aquello que de una forma u otra aparece como problema.

El otro aspecto es la reiteración de asuntos que ya venía realizando el gobierno, básicamente en torno al Plan de Equidad, sin que se expliquen los motivos de esa reiteración y/o se identifiquen dificultades en el proceso. Se presentan como novedosos asuntos que fueron formulados por el PE y más aún, que fueron parte de sus apuestas centrales.

Entonces, la Reforma Social es también expresión de la política asistencial bajo el gobierno del Frente Amplio y, se plantea en continuidad con el PE y en base a sus mismos ejes. Esto es expresado en varias oportunidades, indicando que se inscribe en la estrategia de mediano y largo plazo definida por ese Plan, tratando de garantizar que los frutos de la renta nacional sean distribuidos de manera equitativa, aunque para eso, el foco se coloca en la articulación:

Si el desafío a encarar es la reducción sostenida y sustentable de la pobreza, la segmentación y la desigualdad, ello solo es posible si se actúa articulada y coherentemente con los variados instrumentos de las políticas públicas, sobre todos los procesos sociales que las sostienen y reproducen. Si se renuncia a actuar en alguno de estos campos, o se actúa en forma parcial o desarticulada (aunque ello comprenda la realización de algunas reformas), probablemente las mejoras alcanzadas no se sostengan en el mediano y largo plazo. En otras palabras, es preciso continuar avanzando en la construcción de una nueva matriz de protección social: en sus componentes estructurales de carácter universal y en la red de asistencia e integración social, así como en los nexos entre ambos. De eso se trata la Reforma Social (CNPS, 2011: 11).

Como puede observarse, se trata de algo sobre lo que se supone se venía trabajando desde 2008. De alguna forma, parecería operar como una estrategia de reconocimiento, legitimación y consolidación de la política asistencial y de la ausencia de un cambio de paradigma. Supone -sin explicitarlo- el reconocimiento de la pobreza mas allá del ciclo económico.

En este marco y sí constituyendo una diferencia para explicar la pobreza y su persistencia, se agregan dos aspectos: su expresión territorial y la cultura de la pobreza. Se indica que la pobreza presenta características relevantes, algunas de larga data y otras remarcables luego de las transformaciones ocurridas en los años 90 y se mencionan los asuntos que, en cuanto a integración de los hogares, inserción en el mundo del trabajo y acceso a los servicios públicos, aparece generalmente asociada la pobreza. Pero agrega el documento que:

El efecto combinado de todas estas dimensiones de la pobreza se ha expresado con fuerza creciente en el territorio y en la conformación de una subcultura de la pobreza, dado que las personas perciben que los mecanismos de ascenso social no le llegan o dejaron de operar, primando las estrategias de sobrevivencia en la pobreza (CNPS, 2011: 13).

En relación al último aspecto no se avanza más allá de esa enunciación y en cambio se realiza un mayor desarrollo sobre la segmentación socio territorial. Se indica que históricamente los distintos grupos sociales han tendido a ubicarse de manera diferenciada en el territorio, siendo lo nuevo su profundización, generando ámbitos territoriales más homogéneos entre sí y más diferenciados entre ellos y reduciendo las áreas de la ciudad por las que transitan unos u otros. Se trata de una realidad que se la entiende asociada a los cambios en el mundo del trabajo, en la distribución del ingreso, en el funcionamiento del mercado de bienes y servicios, en la localización de actividades productivas y comerciales, en las formas de urbanización y acondicionamiento urbano, en el acceso a la vivienda, en la calidad de los servicios públicos, en el acceso a la seguridad y en las percepciones y valores (CNPS, 2011). Como interpretar la profundización de la segmentación en un contexto que claramente se describe como diferente al que la explicaría, no surge en el planteo realizado.

A esta realidad, se suman desigualdades de ingresos, territoriales, intergeneracionales, de género, por origen étnico racial, por discapacidad, por orientación sexual e identidad de género y en el acceso a la justicia. Se agrega que existe un conjunto de hogares pobres en los que se observan la mayoría o todos los impactos derivados de estas inequidades. En sintonía con el tono general del documento, se indica brevemente lo que supone cada una de estas desigualdades, sin ninguna referencia a los cinco años anteriores de gobierno. En la desigualdad de ingresos se presenta una explicación que se ubica en los años 70, hasta consolidarse en 2004 esa tendencia, que se revierte en los años siguientes (CNPS, 2011).

También en la lógica de reiterar sin explicar, se indica que una estrategia de reducción sostenida y sustentable de la pobreza, la segmentación social y las desigualdades debe operar sobre los múltiples factores que influyen en la generación y reproducción de la pobreza, así como en los niveles de bienestar de toda la sociedad: la inestabilidad, la precariedad e informalidad en el empleo; las inequidades al inicio de la vida; los rezagos educativos; la disminución en cantidad y calidad de los espacios públicos. En relación a estos se indica que su pérdida, deterioro o desuso, debilita las interacciones sociales, reduciendo el capital social de las personas, las familias y la comunidad (CNPS, 2011).

Como novedad y en sintonía con la referencia a la cultura de la pobreza, se señala que es preciso intervenir desde lo material y lo simbólico de manera articulada y simultánea y reorientando las tendencias presentes. Pero a continuación se vuelve a las reiteraciones sin diálogo alguno con lo ocurrido. Se indica que lo anterior constituye el desafío central para la nueva matriz de protección social en construcción. Exige reformas profundas de los componentes universales y de la red de asistencia e integración social. Se agrega que la realidad de ese momento (y a diferencia de la anterior) demanda políticas sociales integrales y de calidad. La clave del primer aspecto, reside en la fuerte articulación de las políticas sectoriales en su diseño e implementación en el territorio y en el diseño y evaluación de los

programas, se ubica la clave de la calidad (CNPS, 2011). Se trata de asuntos sobre los que se suponía el MIDES venía trabajando, con valoraciones favorables en este sentido.

Continuando con la reiteración sin diálogo con la realidad, el documento recoge las mejoras y agrega que el segundo período de gobierno debe estar marcado por la profundización de las políticas ya iniciadas, el surgimiento de otras y el fortalecimiento de la llegada de todas a los sectores más vulnerables (CNPS, 2011). Considerando que este fue el aspecto central del PANES y el eje que estructura el PE, no hay explicitación de estos aspectos ni los motivos que habrían operado para la existencia de dificultades en esa llegada. Tampoco hay diálogo con el conjunto de programas sociales focalizados que se venían implementando.

En este escenario, la Reforma Social define como objetivo:

(...) asegurar el pleno ejercicio de los derechos de todos los habitantes del Uruguay en condiciones de equidad, en especial de aquellos que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad social; garantizar igualdad de oportunidades en el acceso a trabajo digno, servicios sociales universales y prestaciones de calidad y promover la cohesión social (CNPS, 2011: 16).

Además, se sustenta en cinco pilares que la definen como incluyente y distributiva. Separa la contribución al financiamiento del acceso a bienes y servicios y así se accede a estos de manera independiente al ingreso y aporte de los hogares. Es además universalista, lo que no excluye prioridades en la implementación de la política. Asimismo, se destaca la conducción del Estado, en tanto solo así puede garantizarse universalidad, justicia social y accesibilidad. La participación social es el cuarto pilar y el último es el incremento presupuestal para la política social, continuando la recomposición iniciada en 2005 (CNPS, 2011).

La Reforma Social distingue tres grupos poblacionales dadas las condiciones de vida de los hogares. En primer lugar, el conjunto de habitantes, luego la población en situación de pobreza y vulnerable a la misma (20% de los hogares) y finalmente la que vive en situación de indigencia y vulnerable a esta (3% de los hogares). Orientadas al primer grupo, se ubican las reformas estructurales con visión universal y el desarrollo del cuarto pilar de protección con la creación del Sistema de Cuidados. En el segundo conjunto, el eje central es la RAIS y las acciones se orientan a su consolidación en tanto sistema de acciones focalizadas y hacia el tercero se dirigen componentes de la RAIS orientados a la pobreza extrema y suponen acciones focalizadas, con un trabajo articulado con las familias (CNPS, 2011). Y se agregan afirmaciones que parecen novedades, pero no lo son y sin ningún diálogo con lo ocurrido:

La construcción de una nueva matriz de protección social solo será exitosa si efectivamente se avanza en las reformas de los componentes de carácter universal articulándolos entre sí y con los dispositivos de la red de asistencia e integración social. En caso contrario, podrán mejorarse los ingresos de los hogares y aún las condiciones de vida de la población, pero no se superará sostenidamente la pobreza y no se avanzará en términos de desarrollo humano y cohesión social (CNPS, 2011: 22).

Luego se definen los objetivos del componente estructural: avanzar en la articulación de los componentes universales de la matriz de protección; consolidar y continuar las reformas

sectoriales y el desarrollo de los componentes no sectoriales y aquellos en diseño como el Sistema de Cuidados; dotar al conjunto de las reformas de un enfoque pro integración social, lo que implica definir y aplicar estándares de calidad de los bienes y servicios sociales; desarrollar mecanismos de vínculo e intervención en los servicios universales que permitan un mejor tratamiento de los colectivos vulnerables; e implantar mecanismos específicos para el desarrollo y buen funcionamiento de diversas las articulaciones (CNPS, 2011).

En relación a la RAIS, se define cual es la población objetivo a la que apunta y allí resulta interesante la referencia al trabajo. La inserción precaria se valora como superable:

(...) las orientaciones principales de la RAIS apuntan a atender a los sectores socialmente más vulnerables y aquellos grupos que han logrado superar la línea de pobreza (pobreza por ingresos) pero cuyo capital humano y social (individual y colectivo), así como sus condiciones de inserción en el mercado formal de empleo y acceso a servicios públicos universales, son todavía precarias (CNPS, 2011: 27).

La RAIS distinguirá en particular a los hogares en situación de pobreza extrema. A su vez, se tendrán en cuenta las personas en situación de especial vulneración de derechos asociadas a la pobreza, la segmentación social y la desigualdad socioeconómica: situación de calle, trabajo infantil, explotación sexual, infractores de la ley penal, hábitats especialmente degradados. Finalmente, también serán considerados los grupos poblacionales en relación con atributos como la edad, el género, el origen étnico – racial (CNPS, 2011).

Son objetivos de la RAIS: articulación y síntesis de las intervenciones públicas dirigidas a segmentos sociales similares, ubicadas en diferentes organismos que requieren acciones intersectoriales y/o integrales; renovación y reformulación de las prestaciones, unificando criterios de focalización o revisando los mismos para su adecuación a la nueva estructura de riesgos; articulación entre la provisión de bienes y servicios públicos de calidad y las transferencias monetarias, las que deben facilitar el acceso a aquellos sin sustituir su provisión adecuada; articulación de la RAIS con los componentes universales, a partir de trayectorias que impliquen compromisos de salida de las prestaciones y formas de protección alternativas, cuando persisten situaciones de vulnerabilidad, conduciendo al efectivo ejercicio de los derechos. Además, los programas focalizados, junto con aportar amparo inmediato, deben incorporar un mayor componente promocional, facilitando el acceso y vincular a sus beneficiarios a los servicios sociales de salud, educación, etc. y generación y consolidación de espacios de participación social (CNPS, 2011).

Con las familias en situación de pobreza extrema, se define una estrategia de abordaje familiar de manera de garantizar la sostenibilidad de los procesos de inclusión social y específicamente para que puedan acceder a las prestaciones y servicios sociales, considerando que no lo hacen, debido a falta de información sobre el ejercicio de sus derechos o ausencia y/o fragmentación de la oferta de servicios a nivel territorial. Se entiende que esta estrategia supone una fuerte articulación territorial, de forma que los servicios y programas operen como redes de protección a nivel local (CNPS, 2011). Parecerían no observarse ni dificultades en la cobertura ni en el funcionamiento de esas prestaciones y servicios.

Una persona entrevistada considera que la Reforma Social no llegó a configurarse en una estrategia colectiva del gobierno, ni del Frente Amplio:

A diferencia de lo que fue el Plan de Equidad o el propio PANES, era un impulso no previsto a nivel programático, que no tenía un gran grupo de operadores políticos o institucionales detrás, sino que fue más bien, en esa oleada de cambio que se impulsó en esa administración del MIDES, y bueno... el Gabinete Social impulsa esta visión. Dejemos atrás el Plan de Equidad, ya estamos para otra cosa más ambiciosa bajo el título de la Reforma Social. (...) Se explica con eso, de hecho, si vos ves, no hay muchas referencias a la Reforma Social, no se impuso, creo que tiene más que ver con esa necesidad de un sello, que con una estrategia impulsada colectivamente (E 6).

En síntesis, **no queda claro el sentido de este tercer marco. No se observan las innovaciones que justifican su existencia, ni los motivos que explican la necesidad de reiterar lo que ya había sido definido** y en la línea que se venía actuando. Se insiste en la necesidad de complementar los componentes de la matriz de protección social, que constituye la apuesta central del PE y en la articulación, sin que se expliquen las dificultades que puedan haber surgido para realizarla, en tanto dispositivos para hacerla posible existen en el nivel central y territorial. Asimismo, la mirada y abordaje integral, son asuntos ya planteados durante el primer período de gobierno. Finalmente, también resulta sorprendente que, el Plan Juntos y la Reforma Social, no tengan referencias del uno al otro.

La preocupación por la reiteración pasada por novedad y por los problemas no problematizados, reside en que esto contribuye a obturar la reflexión y análisis sobre la persistencia de la desigualdad y la necesidad de mantener una línea de actuación pública que pretendiendo ser transitoria, se estabiliza. En suma, con ir volviendo cada vez más ininteligible el fundamento de la asistencia para el Frente Amplio.

### **VIII.I.3. Los Programas Sociales**

Como fuera indicado en el capítulo anterior, se considera que la tercera expresión del proceso de desarrollo, consolidación, ampliación e institucionalización de la política asistencial, es observable en la cantidad de programas implementados dentro de esta línea de actuación.

En este punto será presentada una caracterización general de la cantidad de programas existentes en este período y también algunos de estos que son destacados por las autoridades en términos de innovaciones y/o de asuntos relevantes, los cuales además, en varios casos, se los entiende vinculados a la reestructura del MIDES, aspecto importante de este período.

#### **VIII.I.3.1. PANORAMA GENERAL SOBRE LOS PROGRAMAS SOCIALES**

Luego del primer relevamiento ya presentado, el Ministerio realiza una actualización de la información referente a la oferta pública social. En 2014 se identifican 330 programas

sociales de carácter nacional<sup>52</sup>. Agrega el documento que los datos dan cuenta de una matriz de protección social en la que coexisten elementos tradicionales surgidos en la primera mitad del siglo pasado, con numerosas iniciativas de reciente creación. Entre 2005 y 2014, fueron creados 174 nuevos programas sociales (MIDES, 2016).

Dentro de los 330 programas, se aprecia cierto equilibrio entre programas con focalización socio económica y aquellos que no la tienen. En el primer caso están 155 programas y son 163 los del segundo. En el quinquenio 2005-2009 el desarrollo de iniciativas no focalizadas comprende el 53% del total de programas, para el período siguiente desciende al 44%. Por su parte, las iniciativas mixtas (aquellos programas que, no restringiendo sus actividades a grupos de personas en situación de pobreza o vulnerabilidad social, desarrollan líneas específicas de trabajo con personas en tales situaciones) son marginales en comparación con estos grandes grupos y suponen 12 programas en 2014. Esta caracterización no implica incidencias similares de los componentes con y sin focalización en términos de cobertura de la población o presupuesto, teniendo en este, mayor relevancia la oferta de corte universal (MIDES, 2016).

El documento también analiza áreas y agrega que el volumen de programas de cada sectorial no equivale a una mayor cobertura poblacional de esa área y que cada programa puede operar en una o varias áreas de política a excepción de aquellos incluidos en el área Atención integral, los cuales no se incluyen dentro de otras sectoriales de la matriz (MIDES, 2016).

**Cuadro 8. Distribución de los programas sociales según área de política y según sean o no con focalización socio económica**

	<b>Sin focalización</b>	<b>Con focalización</b>	<b>Mixto</b>	<b>Total</b>
<b>Educación</b>	80	69	6	155
<b>Participación social y cultura</b>	41	20	2	63
<b>Trabajo y empleo</b>	25	26	5	56
<b>Salud</b>	26	22	2	50
<b>Atención integral</b>	-	43	1	44
<b>Vivienda y hábitat</b>	18	10	3	31
<b>Seguridad Social</b>	12	3	-	15
<b>Alimentación</b>	-	8	-	8
				422

Fuente: MIDES, 2016. N: 330 casos.

<sup>52</sup> Se trata de iniciativas que fueron relevadas en 2014, sin considerar aquellas que fueron dadas de baja a lo largo del tiempo (MIDES, 2016).

También se analiza el año de creación del programa y se destaca que la amplia mayoría de instituciones relevadas, así como todas las áreas consideradas, cuentan con iniciativas creadas luego de 2005, aunque se identifican sectoriales con mayor dinamismo. Además, los datos muestran la coexistencia de un amplio conjunto de programas sectoriales y otros que intervienen en más de una sectorial. De acuerdo al informe, la matriz de protección social se apoya en los componentes sectoriales más tradicionales, pero también se consolidan espacios donde convergen programas que integran distintas áreas para dar respuesta a demandas que se las entiende como crecientemente complejas (MIDES, 2016).

De los 330 programas relevados, 199 son sectoriales en tanto los restantes 131 operan sobre dos o más áreas de la matriz. La realidad difiere según se trate de componentes sin o con focalización y el abordaje inter sectorial tiende a ser una estrategia mayormente empleada si se trabaja de manera focalizada (MIDES, 2016). Los motivos que explican la especificidad de la pobreza que justifica la integralidad, no son nunca explicitados. Las áreas que tienden en mayor medida a la multi sectorialidad son Trabajo y Empleo, Seguridad Social y Alimentación. En cambio, áreas como Vivienda y Hábitat o Salud cuentan en su mayoría con iniciativas sociales de tipo sectorial (MIDES, 2016).

Al analizar el componente de focalización socio económica, se observa que en Educación la relación es bastante paritaria. Las iniciativas no focalizadas representan poco más de la mitad de los casos (52%), mientras que los programas focalizados son el 45%, siendo mixtos el resto. Más paritaria aún es la relación en el área de Trabajo y Empleo, con 26 iniciativas focalizadas y 25 no focalizadas y situación similar se verifica en la Salud. El área de Participación social y cultura, está compuesta por una amplia mayoría de programas sin focalización (65%) y en esta situación también están Vivienda y hábitat, y Seguridad Social. Inversamente, las áreas de Atención integral y Alimentación son las que presentan mayoría de programas con focalización socio económica, producto de la asistencia que brindan a segmentos particularmente vulnerables de la población (MIDES, 2016).

También se destaca la existencia de una matriz de protección social que tiene una composición institucional sumamente compleja y diversa, caracterizada por la multiplicidad de iniciativas y organismos intervinientes. Se identifican 23 organismos como ejecutores responsables de programas, proyectos y/o servicios sociales, que tienen distintos niveles de participación. En el caso de los programas gestionados por INAU y MIDES, la mayoría se orienta al trabajo focalizado con personas en situación de vulnerabilidad social, dando cuenta de su especialización institucional en el trabajo con estas poblaciones (MIDES, 2016).

Esta realidad se complejiza en tanto la cantidad de organismos responsables es mayor si se considera que en muchos casos, involucran a más de un organismo en su ejecución. Señala el documento que 187 de los programas relevados, incorporan algún nivel de co ejecución. Esta se hace más presente en los programas focalizados en el trabajo con población vulnerable. También considera la participación de organizaciones de la sociedad civil, donde se observa que, de los 330 programas relevados, en 76 hay participación de actores no estatales, estando los otros 254 a cargo exclusivamente del Estado. La participación de

actores no públicos se registra con mayor frecuencia en el caso de los programas focalizados (MIDES, 2016).

Del total de programas relevados, hay 224 (68%) que incorporan alguno de los atributos personales definidos como criterio para la identificación de su población objetivo, observándose un amplio conjunto de iniciativas orientadas al trabajo en infancia, adolescencia y juventud en contextos de vulnerabilidad (MIDES, 2016). Esto se transformó en un eje central, de acuerdo a lo indicado por una de las personas entrevistadas:

Pepe se convenció que primera infancia y jóvenes que no estudian ni trabajan, son los dos problemas sociales principales. Que ahí está el grueso de ese primer 5% [más pobre].

- ¿Cuánto ingresa la discusión sobre el trabajo de los adultos de esos niños y los ingresos?.

Yo creo que había una definición de que importaban mucho más las futuras generaciones de los hogares pobres, que los propios pobres. No sé si es exactamente así, pero digamos que la perspectiva era actuar sobre los nacidos y los adolescentes y que, en todo caso, los otros programas seguían trabajando (E 8).

Al analizar las áreas en que se orientan los programas según atributos, el informe indica que, en primera infancia, infancia, adolescencia y juventud, la amplia mayoría se encuadran en Educación a lo que se agrega la Atención Integral. En el caso de la Vejez, lo hacen en Participación social y cultura, seguido de las áreas de Seguridad Social, Salud y Educación. Los orientados a la discapacidad se inscriben en su mayoría en sectoriales clásicas como Salud y Educación y en el caso de las mujeres y los programas con criterio Étnico – racial, también se enfocan en mayor medida a la Educación (MIDES, 2016).

Además, la matriz de protección contempla riesgos específicos, algunos clásicos y otros incorporados posteriormente. El 49% de las iniciativas (161 casos) incorpora la atención de al menos uno de los riesgos considerados, los que no son excluyentes, por lo cual un mismo programa puede abordar más de uno. También se menciona la complejidad por la multiplicidad de actores e iniciativas, en tanto en promedio participan 15 instituciones por riesgo social en la implementación de los programas (MIDES, 2016).

#### **Cuadro 9. Distribución de programas según riesgos sociales priorizados**

Desvinculación educativa	62
Precariedad laboral	41
Vulneración de derechos de niñas/as y adolescentes	32
Conflicto con la ley	21
Maltrato, abuso y violencia	12
Situación de calle	12
Consumo problemático de sustancias psicoactivas	9

Fuente: MIDES, 2016.



Finalmente, en términos de distribución territorial, el informe destaca que la matriz de protección social mantiene una buena cobertura en los departamentos, en todos ellos con una presencia superior al 60%. Como síntesis se indica la existencia de una matriz compleja dada la cantidad de iniciativas, de organismos que intervienen y la amplitud temática. A esto se suma, la coexistencia de iniciativas de larga data y otras de creación más reciente, con diversas coberturas y finalmente, la combinación de un amplio conjunto de iniciativas focalizadas junto con otras de orientación universal, entre otros aspectos (MIDES, 2016).

Se destaca como dificultad -ante la cantidad de instituciones intervinientes- la ausencia de coordinación inter institucional instituida y el solapamiento de intervenciones en algunas áreas y ciertas temáticas, poblaciones y/o territorios escasamente abordados. Además, se señala que las iniciativas focalizadas deberían promover la integración a las universales. Finalmente se menciona el desafío de lograr niveles óptimos de articulación y complementariedad entre las iniciativas focalizadas, de forma de garantizar la cobertura de población en condiciones de vulnerabilidad y/o exclusión social, así como la correcta cobertura de los distintos riesgos y problemáticas (MIDES, 2016).

Como se observa, la información avanza en exhaustividad pero reduce capacidad explicativa. Es posible saber mucho de la forma que la política asistencial toma, pero no de los motivos que llevan a su existencia, pero fundamentalmente, a su permanencia. No parece la política asistencial interpelar la realidad del mercado de trabajo y de las políticas sectoriales. Tampoco se avanza en explicar las dificultades en la articulación, dado el conjunto de espacios creados a esos fines, ni la singularidad de la pobreza, para requerir abordajes integrales.

En sintonía con lo ya indicado en el capítulo anterior, también aquí otras personas entrevistadas destacan 'cierta vida propia' que parecen tomar los programas sociales y la dimensión política que esto tiene. En relación a su cantidad entienden que:

Responde una parte a esta cuestión de fragmentación institucional. Tiene que ver con lógicas políticas, porque es un liderazgo que llega, genera su propio programa y después el problema es que Uruguay es muy bueno en lo institucional, entonces genera instituciones y esas instituciones después permanecen. Porque esa institución tiene un presupuesto, tiene unos funcionarios .... hay programas que son 5 personas en una oficina. Esto mediado por lógicas de poder y políticas, eliminar un programa o juntar dos programas o traer o llevar, requiere de un liderazgo político y una definición política muy clara de que querés hacer eso exactamente. Y eso no estaba (E 9).

Creo que hay muchas explicaciones, pero siempre la más importante termina siendo de voluntad política. La realidad sobre diagnosticada o diagnosticada desde muchos ángulos, donde no hay un espacio de síntesis para todos los diagnósticos que tenemos, todos son válidos y todos ameritan una respuesta. Creo que hay que hacer una autocrítica en el sentido de si realmente tenemos capacidad de sintetizar cuales son los problemas más importantes y cuales son los instrumentos que funcionan. (...). Yo viví una informalidad importante en la construcción de programas y creo que una institucionalización del proceso de construcción de programas ayudaría a asumir compromisos con la población mucho más sólidos y a su vez, hacer una revisión crítica de lo que se propone como instrumentos (E 12).

### VIII.I.3.2. ALGUNOS PROGRAMAS SOCIALES RELEVANTES

Los documentos del MIDES también destacan el crecimiento del presupuesto y de la cantidad de trabajadores del organismo (MIDES, 2015 a; 2015 b). Esto supone -y nuevamente de una manera ni clara ni explícita-, una reafirmación de la necesidad de consolidación y expansión de la política asistencial. Pero en tanto esto se procesa sin discusiones, esta línea de actuación política confirma y agudiza su instalación como dato.

También en este período, las **transferencias monetarias** serán el componente central de la política asistencial, tanto por los recursos destinados y la población cubierta, como por los debates generado. En torno a las mismas -y a tono con lo que se verá en el punto sobre la reestructura del MIDES- los aspectos que tienen mayor relevancia en los documentos, refieren a su gestión (básicamente a la focalización) y descripción de la población y -nuevamente- bastante menos a la justificación de su persistencia y la valoración sobre su permanencia.

Se destaca que, en esos años, algunos de los avances y beneficios sociales desarrollados, tienen como criterio de acceso la formalidad laboral, reforzando el patrón histórico del país. Pero también se fortalece el polo no contributivo, siendo las AFAM-PE y TUS centrales en esa expansión. Aumenta la llegada de las prestaciones a los estratos de más bajos ingresos, operado como una puerta de entrada al sistema de protección social. Son entendidas como un punto de apoyo, que juegan un papel vertebrador de los servicios sociales de la RAIS y permiten la conformación de una red permanente de asistencia e integración social y con pretensiones de integralidad, que provee a la ciudadanía en situación de vulnerabilidad un conjunto de prestaciones de asistencia social que complementan la red de bienestar y reducen de manera significativa las brechas de cobertura (CNPS, 2014; MIDES, 2013 a). En estos términos es planteado por una persona entrevistada:

El proyecto de las transferencias como puerta de entrada a la protección social es el más desarrollado. Esa idea de que las transferencias te obligan a tener un registro permanente de los hogares de más bajos recursos y que eso te sirve de instrumento de articulación con las sectoriales (E 12).

Se entiende que esas prestaciones deben comprenderse como una responsabilidad pública en la atención a derechos ciudadanos, pero además la asistencia social desempeña una función sociopolítica en la matriz de bienestar. Supone un papel en el alivio y atención de situaciones de privación y también en la redistribución vertical de los productos sociales a través de acciones compensatorias, con el propósito de igualdad social (MIDES, 2013 a).

Es también valorada la orientación de este pilar no contributivo, concebido como distinto y distante de la lógica de las focalizaciones marginalistas del pensamiento liberal, que habían ubicado al Uruguay en una situación de rezago en relación a otros países de la región, que aún teniendo sistemas de Seguridad Social menos abarcativos, habían avanzado en mayor medida en la generación de un polo no contributivo de transferencias (MIDES, 2015 a).

En el documento de Transición de gobierno, se realizan algunas afirmaciones sorprendentes. Se indica que en el marco de una visión universalista de la matriz de protección social que se consolida en la Reforma Social, las transferencias monetarias dejaron de ser una herramienta de asistencia cuyo objetivo era brindar ayuda a un pequeño sector de la población que quedaba por fuera del mercado y presentaba alta vulnerabilidad, pasando a concebirse la focalización como instrumento para priorizar la asignación de recursos y entendida como estrategia de inclusión y por tanto como carretera hacia los servicios universales, concebidos como estrategia de integración (MIDES, 2015 a). Como fuera indicado, no queda claro porque la visión universalista de la protección y la focalización como subsidiaria a la de universalidad, constituyen aspectos asociados a la Reforma Social y no al Plan de Equidad, cuando forman parte central de este último. Tampoco es comprensible que es lo que no las hace herramienta de asistencia, aunque parecería ser la cantidad de beneficiarios, sin que tampoco se entienda este aspecto y aunque fuera así, porque se trata del número de los beneficiarios que acceden en el segundo gobierno.

También se menciona que la expansión de los componentes no contributivos ocurre en un contexto de fuerte crecimiento económico y aumento del gasto público social (MIDES, 2013 a). No hay ninguna reflexión a continuación de esta frase, esto es -y nuevamente- no se avanza en la problematización de lo que expresa la necesidad de ampliar los componentes no contributivos en un contexto tan distinto al del 2005.

En general, también aquí se observa un proceso que agudiza la descripción, pero vuelve crecientemente liviana la explicación. Se accede a un gran detalle sobre montos, cantidad de personas y hogares beneficiarios, su ubicación territorial, el peso relativo de las distintas modalidades, pero casi nada de las circunstancias que los colocan en situación de vulnerabilidad. A modo de ejemplo, en la indicación sobre la población objetivo de las AFAM que forma parte de lo que se define como 'contexto', se señala que se trata de menores de edad en hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica y en el perfil de los beneficiarios se indica cuantos provienen de INAU, prenatales, escolares, liceales y con discapacidad. Con las contraprestaciones, se menciona que se pretende mejorar el capital educativo como mecanismo de superación de la pobreza (MIDES, 2013 a).

Tampoco se avanza en claridad a partir de las entrevistas, observándose que las AFAM aparecen instaladas en el repertorio de políticas sociales y -de nuevo-, se configuran como dato. A la pregunta sobre si se procesa una discusión sobre las mismas en el segundo gobierno, una persona entrevistada responde:

La discusión que estaba dada, se zanjó en el segundo gobierno, porque teníamos el informe de Andrea Vigorito que recorrió el mundo donde dijo el alto impacto que tuvo la transferencia monetaria en la política de Uruguay. (...) Con la panza vacía, no podés acceder. Hasta tanto no tengas tus necesidades básicas satisfechas, no puedes pensar en transformación. (...) Se discute y se concluye que tienen que permanecer. Porque la evaluación de impacto, da que el impacto de las transferencias es brutal, es brutal.

- ¿Eso se vincula con la realidad del mercado de trabajo?.

Precisamos transferencias porque en el modelo capitalista si no tenés ingresos, no existís.

- ¿Eso los lleva a pensar en el mercado de trabajo?.

Si partís de la base que la política social por excelencia es el trabajo, que en eso casi que no hay discusión, desde el MLN hasta Asamblea Uruguay piensan en eso, vos tenés que asegurar ingresos.

- ¿Pero cuando dicen precisamos ingresos, se lo vincula con problemas en el mercado de trabajo?.

Porque no tenemos el poder (E 10).

A distancia de este planteo, otras personas consideran que nunca se volvieron a discutir, al punto de quedar naturalizadas, “Con las AFAM no teníamos mucho para hacer, en todo caso, mover el índice” (E 8). En otro caso se menciona que:

No, las transferencias ya estaban instaladas, empezó una discusión sobre la Renta Básica, un poco para señalar que la idea que las transferencias tenían que estar, existía por todos lados. (...) En el segundo período, en ningún momento, a nadie se le ocurrió cortar con el Plan de Equidad. Te diría que quedó como naturalizado. El Plan de Equidad es como una Asignación Familiar más, se transfiere y punto (E 4).

Esta situación se reitera en el caso de la TUS, donde se indica que se especificó como población objetivo a aquellos 60.000 hogares del país en situación de vulnerabilidad socio económica extrema, especificando a su vez, los umbrales para las 30.000 tarjetas duplicadas para los hogares más vulnerables. Asimismo, se flexibilizaron criterios de entrega para algunas situaciones de emergencia y determinadas poblaciones más vulnerables (CNPS, 2014). En el punto sobre el perfil de la población se hace referencia a la integración y clima educativo del hogar y las características de la vivienda (MIDES, 2013 a). No hay una sola referencia al trabajo, ni a las dificultades en los servicios universales.

Una de las expresiones de la centralidad en recursos y debates que tuvieron las transferencias, es observable en la campaña de difusión pública que en noviembre de 2013 lanza el MIDES. Denominada **Mitos y verdades de las Políticas Sociales**, estuvo orientada, de acuerdo al Ministro Olesker, a difundir algunos datos de manera de eliminar ciertos mitos que existen en relación a lo que el Estado invierte en la población más pobre. Se trata de 8 placas, todas referidas a las transferencias monetarias. Dos de ellas se enfocan en los recursos, una en la afectación de los impuestos que pagan las personas y otra en los destinados por el Estado. En este último caso se indica que el Gasto Público Total destinado a AFAM – PE y TUS es el 1.8%, o de otra forma, se indica que, de cada 100 pesos gastados por el Estado, estas transferencias suponen menos de 2. En ambos casos se confirma que los recursos destinados son menores.

Otras tres placas se enfocan en la TUS, sus montos, forma de tramitarla y lugares donde puede ser utilizada. Las tres restantes resultan particularmente interesantes. Una responde a la pregunta de si es posible vivir solamente de transferencias, ejemplificando con una situación de extrema criticidad y por tanto cobro de AFAM y TUS doble, e indica que no es

posible vivir exclusivamente de las transferencias sociales. Una pista a como resuelven la sobrevivencia entonces estas familias se encuentran en la siguiente placa que se pregunta si las personas que reciben transferencias no estudian ni trabajan y responde que:

Si consideramos a los 60.000 hogares más pobres, que son beneficiarios de las transferencias sociales Tarjeta Uruguay Social y Asignación Familiar Plan de Equidad, vemos que los ingresos por concepto trabajo representan más del doble de lo que ingresa por concepto de transferencias. En estos hogares la asistencia al primer ciclo de secundaria es de un 85% (MIDES, 2013 c).

Asimismo, se indica que cada vez hay menos tarjetas y esto se explica desde la reducción de la pobreza.

Finalmente, el programa Asistencia a la Vejez también tuvo una disminución de las personas beneficiarias, lo que se explica porque desde 2009 se puede generar causal de jubilación por edad avanzada a partir de los 65 años. En el caso de las Pensiones por Vejez, exhiben un leve incremento (CNPS, 2014).

Tres aspectos adquieren centralidad en las preocupaciones que guiaron la gestión de las transferencias en este segundo período de gobierno. Los dos primeros -la llegada a la pobreza estructural y la focalización- están vinculados y tienen centralidad en la documentación. El tercero, refiere al control de las condicionalidades y surge de las entrevistas realizadas. Esto supondrá el pasaje de tener el centro en las necesidades y derechos a la discusión política sobre el control y la responsabilidad individual.

La combinación de descripción sin explicación, junto con la focalización y fundamentalmente el control de las condicionalidades, no parecen contribuir a construir un discurso que legitime las AFAM y en cambio hacerlo con los prejuicios del sentido común. Se vuelve parte del problema y no de la solución, que, en relación al principal programa de la política asistencial, los discursos de las autoridades tiendan a centrarse en el control, sin ninguna problematización de los motivos que provocan el ausentismo y de las consecuencias que supone la suspensión de las transferencias. Esto se vuelve aún más complejo en tanto esto, va a la par de la valoración favorable sobre el GPS y las políticas de salud y educación.

De acuerdo al MIDES (2013 a; 2015 a) y como fuera indicado por el Ministro Olesker, uno de los desafíos -y dando respuesta a una solicitud del Presidente Mujica- estaba en la identificación y georreferenciación de los hogares con mayores problemas de vulnerabilidad socioeconómica. A esto agrega el documento, el foco en corregir los errores de focalización, particularmente de las transferencias monetarias. Entre otras, una de las metas fue identificar a los 30.000 hogares en peor situación de vulnerabilidad. Buena parte de la información da cuenta de estos aspectos y 'el llegar' parece desplazar la discusión sobre los motivos de la persistencia de esas situaciones de pobreza y de 'no llegada'.

El de la focalización es entendiendo, no como un problema técnico sino de eficiencia y justicia. El trabajo de campo, que señala el organismo pasa a tener un rol orientado a la verificación y seguimiento de la situación de los hogares (integración y condiciones socioeconómicas) y la actualización de domicilios, dará esta posibilidad. Esto estará

facilitado por el gran crecimiento de la DINEM, ocurrido en el primer año del segundo gobierno, “Vignoli dijo que no quería más técnicos en el Ministerio y los mandó todos para la DINEM” (E 1).

De acuerdo a una persona entrevistada, “Algo que pasó en el segundo período, sobre todo al comienzo, fue lograr mayor eficiencia en las transferencias, lograr que efectivamente se estuvieran haciendo las transferencias a quienes debían hacerlo” (E 4). Luego del cambio de autoridades en el MIDES, una de las primeras medidas fue la re focalización de las transferencias monetarias, en una tarea que llevó casi un año y medio, a partir de considerar que el Programa Calle estaba muy mal y fundamentalmente, muy mal focalizadas las tarjetas (E 8). A la pregunta sobre cual era la preocupación en este sentido, se responde:

Los dos errores: de incluir a los que no correspondían y de excluir a los que les correspondía. Sobre todo este segundo, si los otros están pasados, es mínimamente. Ese mito de que había gente que en el fondo tenía heladeras, electrodomésticos y autos, era un mito. Ahí reformulamos, Andrea Vigorito ayudó mucho, porque reformulamos el índice (...) hicimos todo este proceso con el nuevo ICC. En general está bien evaluado, salvo un problema que tiene y es que como hace pesar mucho el tamaño del hogar, mujeres solas, jefas de hogar, con un hijo, no entran nunca. (...) Eso se resuelve fácil, podés tener una direccionada para esos hogares que, aunque no entren, la das igual. (...). Hicimos un año y medio de visitas y bajamos 22.000 tarjetas y subimos 18.000, o sea, cambiamos 40.000 (E 8).

De acuerdo al MIDES (2013 a; 2015 a; 2015 b) se mejora la cobertura y la focalización de los programas de transferencias y en los distintos documentos se detalla la cantidad de altas y bajas de AFAM-PE y TUS. En relación a la TUS se destacan también las mejoras en su diseño y en el desarrollo de sistemas de información y gestión.

En relación a la focalización, lo que constituye un asunto para el MIDES son las dificultades en torno a la misma, pero no el dispositivo en si mismo De acuerdo a una persona entrevistada:

En el Frente nunca se constituyó un freno para las decisiones del Poder Ejecutivo y del MIDES, porque se consideraba que en realidad las políticas focalizadas, eran políticas universales dirigidas a un sector en particular. Un eufemismo. De alguna manera, todo el mundo reconocía que se tomaban medidas, 7 Zonas, Plan Juntos, necesitabas algunas políticas para algún sector en particular, que no eran necesariamente las mismas para todos. Y como a nadie se le ocurrió cortar con el Plan de Equidad, entonces era una discusión que estaba latente, pero que nunca llevaba a que alguien dijera ‘no, lo focalizado no’. Lo focalizado se instaló (E 4).

Además, se indica que la articulación y la coordinación estuvieron facilitadas por el desarrollo de sistemas de información que fueron generados -no de forma exclusiva, pero sí importante- por los requerimientos de las transferencias monetarias, que permiten el control de las condicionalidades de las AFAM en educación. Agrega el CNPS (2014) que fueron realizadas suspensiones (la mayor parte en el tramo etario entre 14 y 17 años) y también reingresos, todo lo cual habilita a observar y estimular el progreso y desarrollo educativo y la actualización del ICC y de los controles del nivel de ingresos de quienes lo perciben.

En relación a las condicionalidades, se reitera lo indicado en el capítulo anterior. Algunas personas entrevistadas colocan la explicación de su control y la baja, en el BPS y esto explicado desde el ejercicio de autoridad:

Yo [refiere al BPS] hago este estudio, yo demostré esto, la ley me obliga a hacer esto y yo tengo que hacerlo. (...) Pepe y Frugoni se convencen de esto, de que es un error no bajarlas. Nosotros hicimos propuestas alternativas, que por 3 meses no se les bajara, nada (E 8)

A lo anterior suma el sentido común y una presión política grande, sobre todo por parte de la oposición. Relativizando la centralidad del BPS, se indica que:

Había una discusión más importante [que la de permanencia o no de las AFAM] sobre si debía haber o no control y contrapartidas. Al principio eso no era tan importante porque no había datos, pero cuando empezaron a haber datos, era bueno ¿que hacemos con los miles de niños que no iban a la Escuela o al Liceo?. (...) Lo primero que se hizo fue dar aviso y es el germen de lo que después la ANEP incorporó como el seguimiento de trayectorias continuas y protegidas. (...) El MIDES no estaba de acuerdo, pero tampoco el MIDES dio una batalla en contra. Lo que se buscó siempre fue de tratar de tener un discurso poco punitivo. Pero es cierto que el BPS tuvo una postura más de liderazgo. Además, el BPS tenía más peso, porque además todas las políticas sociales pasan por el BPS. Tiene un peso muy grande, incluso a veces como contrapeso con el propio MIDES, más allá que sean definidas por el MIDES, pero la plata y la implementación está allí. (...) Fue una situación incómoda, lo que se buscó fue resolverlo, no por el lado de damos de baja o no damos de baja, nadie dijo no damos de baja. Pero tampoco nadie dijo ‘seamos cerriles’. A todo el mundo le quedó claro que había que dar la señal de que, si alguien no estaba yendo al liceo o a la Escuela, había que darle de baja. Pero que había que darlo más como una forma de que volvieran a la Escuela o al Liceo, más que por cortarle. Que no fuera tanto una punición, sino una alerta. El BPS lo que le agregó fue la posibilidad de control, que no tenían (E 4).

En el mismo sentido y también dando cuenta de la presión del sentido común y la política se destaca que:

No es Murro<sup>53</sup> aislado, tengo recuerdo vago de como se tomaban estas decisiones. En la administración Mujica, tener la posibilidad de hablar con el Presidente y obtener un ‘bueno, dale para adelante’ no era una cosa tan imposible. Y ahí hubo un chispazo en que uno planteó una cosa, obtuvo un dale para adelante y al otro no le dio el tiempo y bueno, se aplicó. (...) Después las discusiones se dieron, pero ya con el saldo tomado. Y estoy seguro que en algún momento influyeron también... el mensaje de quitarle la contrapartida al que no cumple, ‘usted no respetó el contrato, sufra las consecuencias’, es un mensaje de fácil llegada a la mayoría de la población. Y en el contexto de ‘seguimos financiando pichis para que compren vino’, se logra aprobación con este tipo de medidas. Lo costoso es ver que hacemos en contrapartida y ahí volvemos a la lógica de ‘ese no es mi problema’. De vuelta lo de la gestión tubular y transversal. Tu obligación es aplicar la ley, tu obligación es ir a agarrar a los que se cayeron del sistema y engancharlos. Cada uno que haga lo suyo (E 6).

Es BPS que empuja y el lo toma [refiere al Ministro Olesker]. El BPS siempre ha tenido una postura de: ‘ya hemos dado mucho, vamos a ponernos firme’, pero él la llevó. Creo que en

---

<sup>53</sup> Refiere a Ernesto Murro, presidente del Banco de Previsión Social.

parte la llevó porque hay un discurso creciente en ese sentido. El tema es como te parás frente a eso, te parás confrontándolo o te parás, subiéndote al carro. Yo no la tengo del todo clara. Por un lado, tenés que dar cuenta de lo que la gente piensa, de última si una política pierde consenso, está complicado. ¿Hasta donde podés llevar adelante una política que no reúne consenso?. Por otro lado, tampoco te podés mover por la tribuna. Ahí, ni una cosa ni la otra, todo lo contrario, y al final, nada. (...) No crees que tienen que haber condicionalidades, porque toda la discusión internacional va en ese sentido, hay que sacarlas. Sino, estas en el peor de los terrenos (E 9).

Como resultados, se identifican impactos positivos en asistencia a la Educación Media y un efecto diferencial en función de la edad y las trayectorias educativas, que favorecen a quienes tienen los peores resultados. Se agrega que las transferencias contribuyen en la reducción de la indigencia, más levemente en la pobreza y colaboran en la baja del Gini. Acortan la distancia de los hogares a la línea de pobreza, lo que permite que aquellos que continúan en esa situación sean, en término medio, menos pobres y quedando más cerca de acceder a un ingreso que les permita salir de la pobreza (CNPS, 2014; MIDES, 2013 a).

En relación a las AFAM, un aspecto relevante refiere a su vinculación con la inserción en el mundo del trabajo. De acuerdo al MIDES (2013 a) el programa no afecta ni positiva ni negativamente, las tasas de actividad de los miembros de los hogares que reciben la prestación, tampoco la del empleo, ni de las horas trabajadas. A esto suma la observación de que es el escaso monto de la transferencia en relación a la línea de pobreza lo que explica la baja contribución a su reducción, aun cuando se trata del programa de transferencias con mayor cobertura y también las preocupaciones por el estímulo a la no formalización.

Sobre la TUS, se destaca el incremento del monto de la tarjeta, a partir de la exoneración del IVA a quienes realicen compras con ella y del ajuste semestral en su monto en función del Índice de Precios de Alimentos y Bebidas y también una clara tendencia a la baja en la cantidad de TUS otorgadas, a partir del retiro de la prestación a los hogares que no recibían AFAM – PE y por la mencionada mejora en la focalización (CNPS, 2014) y la necesidad de evaluar la incidencia en la mejora de la calidad de vida (MIDES, 2013 a).

Más allá del lugar que el MIDES plantea tienen las transferencias monetarias en el sistema de protección social, no se trata -a diferencia de las políticas sectoriales- de prestaciones pensadas como permanentes y, al contrario, se espera -de igual forma que toda la política asistencial- que sean un apoyo transitorio y ofician de puente al trabajo y/o servicios universales que sí se configuran en lugares de ‘llegada definitivos’. Esto es, nadie espera que alguien sea dado de baja del sistema educativo o de salud, pero sí de los distintos programas asistenciales. Entonces llama la atención que la información sobre altas y bajas de AFAM y TUS ocurra sin ningún tipo de análisis de lo que suponen -más allá de la mejora en los instrumentos de focalización- las nuevas incorporaciones y permanencias.

A propósito de este aspecto, consultadas las personas entrevistadas sobre si junto con la discusión sobre las condicionalidades surgía una reflexión sobre las políticas sectoriales, que tendieran a problematizar sus formas de acceso y permanencia, las respuestas no son demasiado alentadoras en ese sentido:



ANEP trabajó bien en eso. (...) Había cierta preocupación por el reintegro y, de hecho, hubo cierto reintegro.

- ¿Se instala alguna reflexión sobre porque el niño o adolescente deja de ir?

En este momento no. En Salud hubo más. Toda la preocupación de porque la gente no iba al primer nivel estuvo y en el interior se logró bastante, se logró ayudar bastante desde ASSE, ayudado con recursos. (...) Pero no, no. Eso no estuvo muy en la discusión (E 8).

Una linda discusión de esto [hace referencia al vínculo entre lo sectorial y lo transversal] se dio cuando desde el BPS se tomó la decisión de aplicar la punición del retiro de la transferencia monetaria. El MIDES decía ‘no retiremos, porque si retiramos, lo que estamos haciendo es volver a castigar al que ya se cayó’. Y el BPS decía ‘es aplicación de la norma, todo bien, pero es lo que tengo que hacer. Ahora que está la herramienta, cuando no estaba la herramienta, no se podía, pero ahora que está la herramienta, la tengo que usar’. Ese era un poco el foco de la discusión. Y eso activó a nivel de los servicios territoriales del MIDES esa intención de salir a buscar a los caídos. Y te encontrabas que el Director del Liceo te decía ‘pero yo sé quienes son los que dejaron de ir y viven allá, allá y allá. Y si de verdad es tan fácil, ¿Por qué no se activa alguna alarma? ¿Qué alertas se pueden prender en esos casos?. Ahí decían, nosotros no tenemos los recursos, nuestro Liceo no tiene equipo multidisciplinario. Y el MIDES podía apoyar. Creo que es ahí donde no encastran las piezas entre sectorial y generalista como los Ministerios de Desarrollo Social. Se especializan en determinado tipo de intervención, pero no tienen la fuerza para lograr que eso después redunde en un ajuste de prácticas cotidianas de las sectoriales. Este análisis *grosso modo*, fue el que se impulsó cuando Olesker era Ministro, con un Gabinete Social fuerte, Ministro involucrado en la coordinación y hablándole a los otros cara a cara y buscando que estas cosas pasen (E 6).

El otro eje de reorganización de la política asistencial, refiere a su reformulación hacia la pobreza estructural. En torno a estas se realizan distintas valoraciones que serán fundantes de dos de las innovaciones del período: los **programas prioritarios o de proximidad** (Jóvenes en Red, Cercanías y Uruguay Crece Contigo) que son entendidos como una nueva iniciativa hacia la igualdad y el **Plan 7 zonas**.

En torno a los programas prioritarios, se indica que los mayores logros en ingresos no fueron acompañados de cambios en educación, salud, autonomía, llevando a que la vulnerabilidad persistiera, tanto por la eventual inestabilidad de los primeros, como por la falta de cambios en los determinantes de dicha vulnerabilidad. A esto se suma que los instrumentos desarrollados para atender la pobreza fueron considerados necesarios, pero no suficientes para trabajar con quienes aún se encontraban en condiciones extremas. Las prestaciones eran entendidas como insuficientes en cantidad y con problemas en sus cualidades. Con tono novedoso se agrega que el MIDES se encontraba en condiciones de avanzar en nuevas iniciativas que contemplaran la multidimensionalidad de la pobreza y la exclusión, entendiendo que esto supone la existencia de muchas formas de privación que no se deducen, aunque generalmente se correlacionan, con los ingresos de los hogares o las personas. Se agrega que el funcionamiento inercial de la economía ya no generaba oportunidades aprovechables para esa población, sin mayores innovaciones (MIDES, 2015 a).

Se entiende que la vulnerabilidad, reducida sustantivamente respecto de 2004, presentaba características cualitativas en su núcleo duro que requerían reforzar el abordaje. Se trata de población que se encontraba en situación de pobreza estructural, con exclusiones múltiples y muy escasos activos y que por tanto requería protección integral por parte del Estado por un largo tiempo en forma sostenida y contundente para ser incluida a través de acciones de promoción. Esas condiciones de vida suponen informalidad del trabajo, bajo nivel educativo de los adultos del hogar, desvinculación de los jóvenes del sistema educativo y precariedad de la vivienda y en hogares mucho más extendidos (CNPS, 2014; MIDES, 2015 a).

Finalmente se indica que el nivel de marginación que padecen las familias en esa situación, hace que aún no sean abordables con éxito por las políticas sectoriales. Aunque estén mayoritariamente identificadas, no está disponible el volumen de ayuda necesario para romper sostenidamente la exclusión social. Y agrega el documento:

Los servicios universales suelen tener dinámicas expulsivas en la atención de las situaciones de mayor vulneración. Sin embargo, es necesario reafirmar una y otra vez que esa intervención no provocará impactos sustentables en el acceso al bienestar en la medida que las condiciones materiales para el desarrollo de la cotidianidad de las familias y los recursos con los cuentan las instituciones del Estado para atender estos déficits no estén a la cuenta de lo necesario. De otro modo la reproducción generacional de la exclusión en su sentido amplio y la consolidación de una sociedad dual resultará inevitable (MIDES, 2015 a: 171).

Además, el trabajo de campo masivo también dio lugar a la caracterización socioeconómica de micro territorios identificados como zonas de alta vulnerabilidad y problemática social y al conocimiento, con detalles -que se plantea eran antes ignorados- del nivel de privación de la población. El llegar con una escala que alcanza al hogar y a la persona, permite implementar programas a la medida de lo definido como objetivo en cada territorio, en forma descentralizada y sin grandes incertidumbres (MIDES, 2013 a; 2015 a).

En las entrevistas, los programas prioritarios, son también entendidos como un esfuerzo de mejorar la articulación entre el componente focalizado y el sectorial:

Cercanías como idea era un intento de generar un gobierno del acercamiento técnico, hacia los hogares más carenciados donde las sectoriales estuvieran involucradas de tal manera de poder saldar aquellas discusiones de si sos vos o soy yo. Si el problema es que las personas no están en condiciones de ofrecer lo que yo tengo o si el problema es que lo que yo tengo, no es adecuado para toda la población. Entonces hagamos un equipo de trabajo conjunto que se preocupe por resolver el acceso en todas sus dimensiones, de determinadas familias elegidas como las de más vulnerabilidad. Creo que es un intento, incluso extremo de resolver esa tensión. (...) Cercanías, con su co gobierno, con todas las sectoriales involucradas, tenía la idea de generar un acompañamiento de tal manera que quedara clara la voluntad de las familias de acceder a determinados servicios y a su vez el gobierno, incluyendo a las sectoriales, la disponibilidad de esos servicios para esas familias, incluso con prioridad en caso que ese fuera el problema. Nadie propone eso, si piensa que está todo resuelto. Está claro que eso no salda la discusión sobre si el problema lo tienen las familias o lo tienen los servicios. (...) La intención de que las sectoriales estuvieran en el gobierno de esos

programas -pasó también con Jóvenes en Red-, era que no hubiera excusas entre comillas, acerca de la disponibilidad de determinados recursos (E 12).

La **Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares - Cercanías**, es una iniciativa para la atención de familias en situación de extrema vulnerabilidad y se propone mejorar la eficiencia de las intervenciones del Estado tomando a la familia como unidad de intervención. Lo que se indica como de mayor innovación es el acompañamiento técnico con dispositivos de proximidad. Se plantea establecer una relación personalizada mediante un trabajo directo e intenso, que supone el traslado del programa hacia la familia detectada una situación de vulneración y privación. El otro eje refiere a la articulación con otros programas, servicios e instituciones públicos o privados, ya existentes en los territorios. Esto lleva a modificar esa oferta para que responda a las necesidades específicas de esa población y entendiendo que, sin nuevos servicios, cupos suficientes y flexibilidad en los procesos, no será posible revertir situaciones de exclusión. Luego se destaca que las dificultades en este sentido fueron mayores que las encontradas en el trabajo con las familias (MIDES, 2013 a).

Más allá de mencionar la importancia de la oferta, en la explicación sobre la persistencia de situaciones de extrema vulnerabilidad, tampoco se avanza demasiado. Se indica que:

En el entendido de que la consistente mejora en los indicadores de bienestar social aún no ha logrado alcanzar a un sector, cada vez más reducido de la población, el programa se define como una de las iniciativas prioritarias para atender las situaciones de mayor vulneración, buscando trabajar con familias con alto índice de carencias críticas y presencia de riesgos en relación al ejercicio de derechos (MIDES, 2013 a: 434).

**Jóvenes en Red** es un programa interinstitucional, que tiene como objetivo promover el ejercicio de derechos de jóvenes desvinculados del sistema educativo y del mercado formal de empleo con un abordaje integral, territorial y en comunidad. Sus objetivos específicos se orientan a: i) mejorar las condiciones personales para el acceso e integración a la red de asistencia básica; ii) fortalecer las condiciones personales y sociales de los jóvenes para el desarrollo de proyectos personales; iii) desarrollar oportunidades y habilidades para la integración y participación social con autonomía; iv) promover la integración de conocimientos básicos y habilidades sociales por parte de los participantes; v) elaborar junto a los jóvenes proyectos personales de inserción laboral y dotar de oportunidades para implementarlo (MIDES, 2013 a).

Parecería que el foco central de las dificultades se encuentra en la población objetivo del programa. Se indica que los mayores logros se ubican en los objetivos i y iii, (MIDES, 2013 a) y tampoco a partir de esta constatación se observa una problematización sobre el mercado de trabajo y el sistema educativo

De acuerdo al organismo, las primeras evaluaciones de estos programas dan resultados positivos en focalización, diseño, captación de recursos técnicos y de respuestas de corto plazo y de apoyo a los grupos de extrema vulnerabilidad. Esto se lo asocia a su metodología y el alto nivel de coordinación interministerial, aunque se menciona como dificultad la baja

cobertura y materialidad y problemas de gobernanza más allá de los avances. La insuficiencia se ubica en los recursos económicos para el trabajo técnico en los territorios, en el hábitat definido como notoriamente insuficiente y en el volumen y calidad de las sectoriales que tampoco es suficiente y en muchos casos, no se adapta en horarios, tipos de servicios y necesidades al núcleo duro de la pobreza (MIDES, 2015 a; 2015 b).

Finalmente, **Uruguay Crece Contigo**, se orienta a las familias con mujeres embarazadas y niños y niñas menores de 4 años y es entendido como espacio de articulación y fortalecimiento del Estado para, desde diferentes instituciones, atender las necesidades de esa población. Tiene como objetivos específicos: i) desarrollar conocimiento útil para el diseño, monitoreo y evaluación de las políticas de protección a la primera infancia a través de la articulación interinstitucional de la información existente y la generación de información necesaria; ii) desarrollar acciones educativas y de promoción para incidir en el comportamiento y la calidad de vida y mejorar los servicios para favorecer un desarrollo infantil apropiado; iii) disminuir la incidencia de los factores de riesgos socio – sanitarios y el daño en la población objetivo; iv) fortalecer las instituciones, redes y dispositivos territoriales para garantizar el mejor desarrollo del sistema de protección social vinculado a la primera infancia (UCC, s/f).

En la justificación del programa se indica que se ha avanzado considerablemente en la protección a las familias con niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza, pero persisten inequidades que requieren una especial atención. También permanece un núcleo duro de pobreza que no logra acceder a los bienes y servicios como efecto de la exclusión y dificultades en el desempeño de los roles maternos y paternos (UCC, s/f). Como se observa, la justificación básicamente está asociada a dificultades de las familias para acceder a bienes y servicios y para desempeñarse adecuadamente como responsables de sus hijos. En consonancia con la mirada presentada, no hay nada en el sistema de salud que pareciera tener dificultades y tampoco queda clara la necesidad de un nuevo dispositivo en el marco de un proceso de reforma de esta arena de política y con los niveles de cobertura alcanzados.

Se destaca el desarrollo de acciones socioeducativas y sanitarias, promoción de hábitos de vida saludables y educación, entrega de set de material de apoyo a las familias en todas las maternidades, trabajo conjunto y unificación de criterios con las organizaciones que brindan atención a la mujer embarazada y a niños menores de 4 años (CNPS, 2014).

Estos tres programas se suman a la duplicación de la TUS y al Plan Juntos. Se entiende que un elemento fundamental para el éxito de su implementación ha sido la unificación de las bases de datos sobre la población, la inclusión de indicadores de diagnósticos comunes y la llegada coordinada a la población, logrando una unidad integral (CNPS, 2014).

No se observa entonces un diálogo con la realidad social y económica, en particular con el mercado de trabajo y las políticas sectoriales. La ausencia de problematización sobre estas últimas llama la atención, dado el objetivo de vincular a la población a la que se dirigen estos programas. Tampoco hay diálogo con el enorme y variado conjunto de programas

asistenciales de los cuales se diera cuenta en el punto anterior, ni con sus espacios de coordinación y articulación.

Otra de las innovaciones es el **Plan 7 zonas**, a cargo del MIDES y del Ministerio del Interior. Una persona entrevistada ubica esta iniciativa en el Consejo de Ministros (E 14) y la otra lo hace en el MIDES (E 4) y entienden que no quedaba claro como se articulaba con el resto. En relación al Ministerio del Interior, se menciona que:

Es que un poco la impronta de esa necesidad de acompañarme [refiere al MIDES], también venía de la administración del Ministerio del Interior. Y también hasta en una reacción, que podría decir bastante frenteamplista, el decir se precisa acá más intervención policial, pero no solo. Porque sino, solamente es la mano represiva, entonces intervenimos junto con los servicios. Esa sociedad había que establecerla y 7 zonas fue un poco ese impulso. Después se murió por inanición ese esfuerzo, no hubo continuidad (E 6).

Yo pienso que la idea era las experiencias controladas. Una experiencia que fuera de alto impacto y baja inversión y que pudiera ser replicable. Y se lo terminó comiendo el Ministerio del Interior. (...) Si bien votamos en un Congreso que el Ministerio del Interior no tiene que desarrollar políticas sociales, el Ministerio del Interior está desarrollando políticas sociales, que no las desarrolla el MIDES (E 10).

En otro caso, el Plan es visualizado como superación de los límites de la actuación solamente enfocada con niños, niñas y adolescentes:

Después Jóvenes en Red, UCC y Cercanías se unificaron en 7 zonas. El programa 7 zonas tenía esa preocupación (...) actuar sobre niñez, adolescencia y juventud, pero generar condiciones de hábitat, de trabajo y de salud de los adultos (E 8).

Se responde que no parece haber quedado asociado a eso, en tanto aparecía el Ministerio del Interior y no las sectoriales y vuelva contestarse, que “Si, eso es verdad” (E 8).

Se indica que se recupera el crecimiento económico en un contexto distributivo y de afirmación de derechos de poblaciones vulneradas, pero y pese a esto, en el área metropolitana se identifica un proceso de desigualdad persistente. La explicación a esta, vuelve a colocarse en el pasado anterior al FA y concretamente se indica que es nacida de la segregación y exclusión social de 30 años de modelo neoliberal y sostenido en los últimos años. Se trata de zonas donde se desarrolla una cultura de la marginación social, que hace que, a pesar de existir servicios del Estado en el territorio, los indicadores muestran problemas para revertir procesos profundos y de larga data de exclusión consolidada (MIDES, 2013 b).

En función de esa perspectiva el Plan concibe al territorio como un factor clave de producción y reproducción, siendo necesario intervenir en él para transformar la trama urbana y revertir la desigualdad. Para esto, se estructura en tres componentes: el social, reforzando la presencia de programas prioritarios y de las sectoriales en intensidad y accesibilidad. A esto suma la mejora de la trama urbana a través de obras de infraestructura para la convivencia y más policía comunitaria, procurando una alteración significativa de las

condiciones de vida, habitabilidad y convivencia (MIDES 2013 b; 2015 a). Indica una persona entrevistada:

Tenía la novedad de lo territorial, el corte de las zonas rojas, el corte territorial de que acá hay una concentración de problemas, ahí había una apuesta distinta en ese sentido. Y poder pensar en los espacios públicos como opción para la integración, poder provocar combinaciones institucionales que eran difíciles de darse y aproximar lo social con lo represivo. (...) tenía eso de diseñar algo distinto, nuevo, hacer un piloto, un experimento de coordinación institucional aplicada a donde nos va peor y ver que resultados tiene. Los equipos nuestros tenían una participación muy lateral en la discusión, porque era más tomo este territorio, le meto servicios, le meto policía, me manejo con estos diagnósticos de los que dispongo para tratar de influenciar en ASSE para que asigne recursos ahí, a nivel educativo. Era un poco esa idea de una nueva modalidad de intervención (E 6).

Se destaca que uno de los principales problemas que afectan a la población que vive en las zonas definidas, son las dificultades para acceder al mercado de trabajo formal. Nuevamente se reiteran descripciones colocadas como explicaciones (bajo nivel educativo, por ejemplo), que limitan las posibilidades de acceder a empleos formales, estables y bien remunerados. Además, son dificultades que se ubican solamente en las personas. El dato sobre informalidad, no parece decir nada sobre el mercado de trabajo, ni de la gestión de los organismos públicos con competencia en la materia. Ni en un caso ni en el otro parecerían darse dificultades. En consonancia, el plan se propone promover hábitos laborales, junto con estrategias de formación que permitan encontrar rutas de salida sostenibles (MIDES, 2013 b).

Asimismo se destaca que las zonas seleccionadas tienen indicadores elevados en los problemas de seguridad pública y existe una naturalización de la violencia como forma de dirimir conflictos y el espacio público está vandalizado. Esto vuelve necesario recuperar la convivencia y seguridad para lo cual se propone la combinación de trabajo de la policía comunitaria en los territorios, patrullaje intensivo sobre todo en la noche y el reforzamiento de las investigaciones en torno al crimen organizado y el tráfico de drogas (MIDES, 2013 b). Los motivos que explican esos indicadores no aparecen, tampoco lo hace una posible vinculación con las condiciones de vida y esto también, como una forma de violencia.

La infraestructura para la convivencia supone iluminación, limpieza de basurales y espacios públicos (MIDES, 2013 b). En ningún lado se problematizan los motivos que hacen que determinadas zonas de Montevideo y Canelones (departamentos también gobernados por el Frente Amplio) no cuenten con asuntos básicos como los mencionados.

Interesa también destacar a la **División Socioeducativa y la Sociolaboral**, en tanto son una expresión más de ese rol de intermediación que se le asigna a la política asistencial. La primera, se integra por 10 programas y se ubican en su mayoría en el eje de la inclusión educativa formal, teniendo como característica clave en su diseño, gestión e implementación, la articulación interinstitucional (MIDES, 2013).

Se menciona la importancia de valorar la potencial superposición y fragmentación, no solo entre ellos, sino con el resto de la oferta educativa. También la relativa baja cobertura en

función de la magnitud de la problemática en la que buscan incidir. Luego se agrega otro aspecto que se considera relevante en tanto supone asumir dificultades en la oferta universal. Se indica que los programas socioeducativos no son la solución última a los problemas de las poblaciones más vulnerables en el sistema educativo, ni menos aún de este en sí. Son solo atenuantes de los problemas estructurales de este último. Los programas buscan mejorar las condiciones individuales con las que el estudiante (re) ingresa/continúa en el sistema educativo y, en el mejor de los casos, esperan de manera indirecta, que los centros educativos cambien su dinámica y la hagan más favorables al estudiante y su continuidad. Se agrega que, pese a esto, el aula sigue siendo un espacio inexpugnable y las evaluaciones indican que una vez egresados de los programas e ingresados a la dinámica del centro, vuelven a producirse los desencuentros entre los adolescentes y el sistema educativo. Esto hace que los desafíos se coloquen en las complejidades de la población con la que trabajan estos programas, pero también en la forma interinstitucional en que lo hacen (MIDES, 2013 a).

Pero más allá de esa formulación, la presentación de los programas es en el mismo tono general del informe, donde se detallan los objetivos y una caracterización (edad, sexo, quintil, nivel educativo) de la población atendida y cantidad de la misma, recursos destinados, tipos de atención, OSC, indicadores de seguimiento y evaluación, ubicación en el país, entre otros (CNPS, 2014; MIDES, 2013 a). No se observa una explicación del problema que el programa procura abordar, ni sus vínculos con el sistema de educación formal, ni las dificultades que este presenta para ‘requerir’ programas de intermediación, ni un diálogo con lo que desde el MIDES se fue realizando desde el año 2005.

Por su parte, la **División Socio laboral**, se integra por programas que buscan promover la inclusión social teniendo al trabajo y su sostenibilidad como una dimensión clave. Suponen un amplio abanico de alternativas que buscan adecuarse a las características de la población objetivo, en situaciones de vulnerabilidad socioeconómica (MIDES, 2013 a). De acuerdo al CNPS (2014) los objetivos en materia laboral se centraron en mejorar la empleabilidad, favoreciendo los procesos de integración apoyados en instancias de capacitación.

Una persona entrevistada, entiende que el pasaje de Trabajo por Uruguay a Uruguay Trabaja, supone un cambio en la concepción, “Pasa a ser un subsidio al conocimiento de los derechos del mundo del trabajo. Al principio era como trabajo protegido, ahora pasa a ser algo distinto, acceso en condiciones para el acceso al mundo del trabajo” (E 10).

La presentación de la División, indica algunas reflexiones que cruzan transversalmente a los programas. La primera se centra en las características de la población con la que se proponen trabajar y en qué medida ciertas carencias en capacidades específicas y transversales, dificultan alcanzar algunos de los objetivos de los programas. Se entiende que es importante analizar que logros pueden esperarse por parte de los programas, en función de la población que convocan. La segunda pone foco en que los programas tenderían a desarrollar acciones casi exclusivamente centradas en los participantes, esto es, en la oferta laboral y la mejora de sus capacidades y condiciones, siendo el trabajo para mejorar las características de la demanda, menos intenso y elaborado. Se entiende que el trabajo solo con los participantes, sin complementarlo con acciones sobre la demanda, no es suficiente (MIDES, 2013 a).

Consultada una persona entrevistada sobre cuanto y como el foco de la política en niños, niñas y adolescentes se trasladaba a una discusión sobre el trabajo de los adultos referentes, se responde que no existía conexión entre los programas de trabajo del MIDES y el MTSS y se empieza a trabajar en esa línea:

Ahí hubo conexión, sobre todo con el INJU, pero hay que tener en cuenta que es un Instituto no de pobres, ni de jóvenes pobres. Pero los otros, Uruguay Trabaja, Cooperativas, 0 vínculo. Poco vínculo con INEFOP, pero eran poco proclives el vínculo con el MIDES (E 8).

Se agrega que algo de vínculo comienza a establecerse y que básicamente aparece la política de cupos y la Ley de Obra Pública, que define un porcentaje de los trabajos no calificados para los programas del MIDES.

Igual que el caso anterior, se describen programas (6 en esta oportunidad) y se reitera lo observado: el contexto describe el problema, se detallan datos de la población y de los programas. Tampoco hay aquí una valoración general sobre los mismos y que ponga en diálogo la realidad de la población atendida, con los datos de crecimiento económico y de mercado de trabajo del país, ni a vínculos con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

De acuerdo al MIDES (2015 a) las evaluaciones muestran que las estrategias socioeducativas, sociolaborales y de inclusión social, centradas en el acompañamiento, la cercanía y la trayectoria, son exitosas. Por su parte del documento del CNPS (2014: 194) informa sobre nuevas acciones, cantidad de emprendimientos formalizados, cantidad de asistentes a talleres, a becas y a orientaciones para la vocación laborales.

En el final de este punto interesa traer las valoraciones de síntesis realizadas por los documentos analizados. El Informe MIDES del año 2013, destina dos hojas a una reflexión final sobre los programas, donde destaca como logros la reestructura del organismo, la mejora en la focalización y el desarrollo de los sistemas de información. Son entendidos como factores intervinientes en los resultados obtenibles en los programas, siendo por tanto factible pensar que se traduzcan en mejoras en las condiciones de vida de las personas a las que se dirigen las políticas sociales. Se considera que estas orientaciones de política deberán continuar para construir logros consolidados y que la agenda pendiente para las políticas sociales, involucra a las distintas sectoriales del Estado, lo que supone que el futuro de la intersectorialidad está fuertemente entrelazado en el logro de los objetivos buscados, principalmente la erradicación de la indigencia y la reducción significativa de la pobreza (MIDES, 2013 a).

Por su parte, el documento de Transición indica que los resultados en materia social han sido relevantes, pero pese a la mejora en los ingresos, las situaciones de vulnerabilidad y las causas que las originan se mantienen para un segmento de la población, lo que se transforma en uno de los principales desafíos futuros. A continuación, se presentan algunos datos que caracterizan al 15% de la población de menores ingresos y esperando encontrar asuntos novedosos, se indica que se trata de hogares con alto número de integrantes y presencia relevante de menores de 18 años; altos niveles de precariedad en el hábitat y de informalidad en el trabajo; bajo nivel educativo de las personas adultas y problemas de permanencia en el



sistema educativo de adolescentes (MIDES, 2015 a). En tanto se trata de elementos sobre los que se tiene información desde largo tiempo atrás, no se discute porque siguen siendo asuntos a atender, cual es la realidad que lo explica y los límites en su abordaje.

Se indican algunos asuntos relevantes para atender la situación de vulnerabilidad que subsiste y nuevamente hay asuntos que llaman la atención. Los avances en la focalización imponen el desafío de profundizar el vínculo con el núcleo duro de la pobreza, pero además se dice que el sistema de transferencias debe concebirse como un pilar permanente del sistema de protección social y no como un paliativo pasajero, suprimible cuando los hogares logren sobrepasar ciertos mínimos que no garantizan la integración social (MIDES, 2015 a). No aparecen los motivos por los cuales no se avanzó en este sentido, después de varios años en el gobierno y al contrario se valora como positiva la reducción de las transferencias.

Agrega el documento que las transferencias por sí solas no pueden asegurar logros en salud, educación, vivienda y otras dimensiones del bienestar, pero sí generan condiciones que posibilitan alcanzar esos logros, en el marco de un sistema de intervenciones públicas más amplio, debidamente monitoreado y gestionado a través de sistemas de información apropiados. En particular las transferencias monetarias deben estar necesariamente acompañadas de cambios en las condiciones materiales en que viven las familias, en especial las de la vivienda y ello supone niveles de inversión social relevantes (MIDES, 2015 a).

En relación a la RAIS se indica que los problemas de coordinación interinstitucional, aún habiendo mejorado de manera importante, siguen siendo un cuello de botella relevante para el desarrollo de estrategias integrales (MIDES, 2015 a).

Además, se señala que los programas sociolaborales y socioeducativos, PRONADIS y los servicios violencia basada en género, parecen tener una aceptación mucho mayor que las transferencias y el trabajo con personas en situación de calle. En relación a las primeras se mencionan acciones desarrolladas que se entiende comienzan a revertir la situación que se planteaba como muy desfavorable y con arraigo masivo: las interpelaciones parlamentarias por parte de la oposición, los ajustes en la focalización, la información producida en evaluaciones y estudios, la prédica continua y la campaña sobre mitos y verdades de las políticas sociales (MIDES, 2015 a). No se observa aquí un diálogo con la mirada del FA, con el control de las condicionalidades, ni con la mirada favorable que surge cuando se anuncia la menor cantidad de transferencias otorgadas.

En función de esa realidad, se recomienda internalizar una preocupación sistemática por los resultados simbólicos e ideológicos que genera el Ministerio, teniendo un especial cuidado por las formas en que se definen y comunican las vulnerabilidades de la población atendida, las causas de su situación y sus posibilidades de contribución y desarrollo en el marco de una sociedad más integrada e integradora. Agrega el documento que la información sobre el diseño, las evaluaciones, los espacios de discusión y las apariciones públicas, contribuyen en las cualidades simbólicas que se asocian a un programa social y una población objetivo (MIDES, 2015 a). Resulta sugerente que sean solamente estos los aspectos mencionados.

#### VIII.I.4. Innovaciones institucionales

Finalmente, en este período se producen también innovaciones institucionales. Además de nuevos programas ubicados fuera de las institucionalidades correspondientes, el MIDES es reestructurado (Decreto presidencial 273/13). Se considera relevante en tanto constituye otra forma de visualizar la mirada sobre la realidad a atender y las formas de realizarlo y es un aspecto al cual, tanto en la documentación, como en las entrevistas, se otorga gran relevancia.

El Informe de seguimiento y evaluación de actividades y programas del MIDES (2013) dedica un capítulo a presentar las modificaciones, destacando a la reestructura como uno de los tres aspectos que contribuyeron en la maximización de los objetivos de política y es también uno de los cuatro puntos del Informe de Transición (MIDES, 2015 a).

En lo que hace a las entrevistas, de acuerdo a una persona, la nueva estructura parece haber sido uno de los productos importantes del período, aunque esto no suponía colocar allí todas las expectativas de cambio, que fuera todo lo que importaba o a solucionar todo (E 12). Otra destaca la dimensión política de este proceso:

Las reestructuras se venden como una cuestión técnica y no hay nada más político que una reestructura, es la definición de como cuidas el poder internamente. Después algunas cosas se negociaron, ya aquellos que eran los principios, no fueron tan puros (E 9).

Compartiendo este aspecto, se señala que:

Siempre la gestión del cambio es muy densa, muy complicada incluso políticamente. Asumir la vocación de reorganizar el Ministerio, implicó reconocer que iba a haber costos y en particular, cuando esa decisión se toma a casi dos años que ya estaba la administración montada. Se trataba de una reorganización con gente que ya estaba apropiada del esquema de funcionamiento anterior. Entonces eso tenía altísimo costo interno. Tomar la decisión, implicaba reconocerlo (E 6).

La información no es consistente en relación al origen de esta innovación. En un documento aparece promovida por todo el Gabinete Ministerial y en otro se indica que Presidencia evalúa una importante crisis de funcionamiento y toma la decisión de proponer una nueva orientación política e institucional (MIDES, 2013 a; 2015 a: 5). Tampoco surge con claridad de las entrevistas. Una persona considera que la idea de ajustes ya se venía planteando en el primer gobierno, “No es porque haya venido Olesker que se cambió la estructura. Le habrá dado su impronta personal. Ya en el primer gobierno, se trabajaba para cambiar la estructura y consolidar estructura” (E 13). En otros casos, aparece asociada a la gestión iniciada en 2011:

Se analiza cual fue el proceso del primer gobierno. La lectura es que Reforma Social es transversal, no puede estar en la Dirección de Políticas Sociales. La Dirección de Políticas Sociales tiene que ser la gran asesora del Ministerio. La Dirección de Desarrollo Territorial tiene que ver con la aplicación de las políticas, en territorio. Uruguay si vos lo analizas desde el punto de vista estadístico, es desigual, muy desigual. Fue más un reordenamiento. La

Dirección de Programas Sociales: todos los programas que estaban dispersos en las distintas Direcciones, se unificaron todos ahí. Es racionalidad pura (E 10).

Más allá de las innovaciones, una persona entiende que además se mantiene la lógica de equilibrios sectoriales:

El MIDES desde su fundación tuvo una cosa muy de representación de la diversidad del Frente Amplio. Para ponerlo en los términos más positivos, esto es una creación del Frente Amplio y en eso pesa como una cierta identidad de la mayor amplitud de representación. Para el segundo gobierno esa lógica estaba como instalada (E 9).

Es señalada la diferencia entre el contexto que dio origen al MIDES y la realidad en el 2011. Se procuró la construcción de una estructura diferente que permitiera dar respuestas a la nueva realidad social de manera organizada e integrada, concentrada en núcleos duros de pobreza y tendiente a la consolidación de la RAIS (MIDES, 2013 a; 2015 a).

La información es consistente en indicar los que se consideraban problemas centrales, observando que las dificultades no parecen colocadas en los resultados de los programas asistenciales y sus dificultades para oficiar de puentes, sino en la focalización y sobre todo en su diseño, evaluación y monitoreo y en aspectos vinculados a la coordinación. Asumiendo que las discusiones sobre ‘la forma’ siempre las suponen sobre ‘el contenido’, estos aspectos están particularmente ausentes. Se señala que la reestructura fue realizada de cara a la ciudadanía y buscando eficiencia y eficacia en la llegada de los programas a la población destinataria. Recoge una preocupación sistemática por consolidar programas que promuevan una inclusión activa de la población en situación de vulnerabilidad social, buscando garantizar un ejercicio pleno de los derechos económicos, sociales y culturales y reconociendo la existencia de esas situaciones a pesar de los avances realizados (MIDES, 2015 a).

A lo anterior se agrega que se trata de una reestructura que debía revertir el proceso de cuestionamiento que se entiende existía en torno al MIDES una vez culminado el Plan de Emergencia y para eso era preciso basarse en el criterio de especialización, profesionalización del trabajo, eficiencia en el uso de los recursos, rigurosidad en los indicadores y las metas y focalización de la población objetivo (MIDES, 2015 a). La vinculación de estos asuntos, con los mencionados sobre los resultados simbólicos y políticos, no se visualiza.

Las diversas falencias indicadas son agrupables en cinco asuntos. El primero refiere a la proliferación y atomización de programas y proyectos, en algunos casos con bajos niveles de articulación entre ellos. También con debilidades en su diseño, lo que supone ausencia de documentación oficial y actualizada, debilidad en el diagnóstico del problema y del vínculo entre la intervención planificada y el impacto deseado, falta de claridad en la definición de objetivos y ausencia de definiciones operacionalizables de productos y metas esperadas y de instrumentos de intervención y medición definidos (MIDES, 2013 a; 2015 a).

Entiende una persona entrevistada que, en este punto, el diagnóstico era:

La descoordinación absoluta entre un programa y otro. Los que estaban allí, reconocían eso y además la existencia de feudos, programas que tenían vida propia. La Dirección de Desarrollo Social pretendía hacer eso. También estaba la idea de armar una especie de mega Instituto con los Institutos abajo, pero eso no fue posible. Los Institutos tenían mucha vida propia (E 8).

Otra persona explica este proceso desde la constitución del MIDES, estructurado en base a los componentes del PANES y a esto suma la ejecución como sustento de legitimidad política:

Había una dinámica de funcionamiento institucional algo atomizada, con aquella premisa de que el que no administra directamente un programa o no dispone de una red de servicios, tiene una Dirección etérea. Como parte del diseño del Ministerio hubo algo de tratar de que todas las Direcciones Nacionales tuviesen una gestión directa, un anclaje con la realidad. A nivel diagnóstico se documentaba que cada Dirección tenía su equipo de comunicación, de asesoramiento jurídico. Tenías una multiplicidad de actores, que tendían a una gestión tubular, desconectada o sin ejes transversales claros. Ese fue uno de los elementos de diagnóstico que pegó mucho. (...) No es que no existía coordinación, sino que en esa lógica de cooperación y competencia que siempre hay en la administración pública, en organismos complejos, se te bandea hacia la competencia porque vos tenés que mostrar los resultados de lo tuyo. Ahí podés tener, desde el diseño institucional algunas claves que puedan favorecer o limitar esas prácticas. Uno de los componentes del diagnóstico, de como estaba funcionando el MIDES como bicho institucional, era ese (E 6).

La misma persona agrega otros aspectos en este primer asunto:

Otro aspecto es que había una altísima atomización de acciones, con programas de baja cobertura, con algunos resultados de monitoreo que mostraban su... no digo su ineficacia, pero es difícil en Uruguay y en general en la Administración Pública, que un programa que no funciona muera, que se cierre y desaparezca, sino que siempre hay una estela de programas sociales, que quedan ahí con una cobertura ínfima y casi con el deseo que se jubile el personal que está asignado a eso, para que desaparezca. Ahí también había otra cosa. Si vos contás programas, te encontrás con una altísima diversidad de programas, algunos con objetivos superpuestos o incluso con objetivos indefinidos o no claramente definidos. Si bien el impacto en términos de eficiencia era bajo, porque la cobertura era baja, la idea de ese bloque de diagnóstico era que, la razón del programa no debía ser auto sustentarse, sino definir un objetivo y ver como se contribuye al logro de ese objetivo (E 6).

Otra persona fundamenta esta innovación desde la importancia de garantizar derechos y de favorecer un proceso 'de sinceramiento' en relación a objetivos y recursos destinados:

La mitad de los programas existen, porque todos nos comportamos como que existen. Pero no tienen un documento oficial, no están en la ley de presupuesto, no tienen un presupuesto asegurado, no tienen un mecanismo de postulación formalizado, no tienen un mecanismo de exigibilidad para los usuarios. (...) Creo que hay una voluntad de atender a todas las realidades, que es importante, pero creo que falta una autocrítica acerca de si esa forma de funcionar realmente genera garantías para la población. (...) A lo que me estoy remitiendo cuando digo esto de la formalidad, es que los grupos que tienen capacidad de presión en la sociedad, garantizan sus derechos en la Constitución y el resto, o cuanto menos poder, menos

asegurados los tienen. Yo adhiero a la visión que formalizar determinados beneficios, determinadas prestaciones supone un proceso de discusión que es verdad que tiene menos agilidad que administrar recursos directamente, ahora yo creo que genera resultados diferentes. Si nosotros prestamos atención a la brecha que hay entre los objetivos que tienen algunos programas, poblaciones objetivo que tienen y los instrumentos que definen, vamos a encontrar una brecha gigantesca. Si discutiéramos la formalización de esos programas, tendríamos que asumir que no podemos responder a todo o tenemos que cambiar algunos de los objetivos que nos fijamos (E 12).

La segunda dificultad refiere a la existencia de registros de distinto alcance y nivel y no coherentes, resultando en un modo de gestión de la información no unificado, parcial y no sistematizable, donde se recogía información redundante o incompleta y no pensada para ser compartida entre programas o instituciones (MIDES, 2013 a; 2015 a).

Luego se mencionan los recursos humanos, específicamente la existencia de diversas modalidades de contratación y falta de planificación en la selección del personal, llevando a diferencias entre las competencias del personal y las funciones. A esto se agregan los bajos salarios en el personal más calificado (MIDES, 2013 a; 2015 a). A estos asuntos, una persona entrevistada agrega las tensiones entre el componente técnico y el político:

Muchos fueron al MIDES porque quisieron ir y no con un criterio en el que el Ministerio decía voy a seleccionar el perfil del trabajador que quiero. Eso explicó la definición en la práctica del funcionamiento de determinadas áreas. (...) Alguna referente, coordinadora territorial, decía que en su planteo no había que tener profesionales en las Oficinas, para hablar con un vecino, no se precisaba. Y eso marcó algo de la cultura. Esas cosas tenían sus costos, te criticaban por académica (E 6).

Además, se destaca como dificultad la ausencia de un modelo de gestión territorial unificado, que hacía que cada dirección tuviera su modelo y recursos, generando un despliegue territorial considerado ineficiente y desarticulado y muy desgastante para los recursos humanos (MIDES, 2013 a; 2015 a). Desde las entrevistas se entiende que:

Cada Dirección tenía su oferta programática y cada Dirección tenía su llegada al territorio. Los problemas de recursos que tenías en la parte programática, también los tenías en la llegada al territorio. Esto que parece teórico, es muy concreto también a veces. En unos lugares hay técnicos de todas las Direcciones y en otros había muy pocos. Y eso se condecía con las capacidades de cada Dirección de haber hecho un llamado, de conseguir a alguien, o de tener los contactos y no de un diagnóstico sobre cual tiene que ser la presencia del Ministerio en el territorio, a partir de determinados problemas. Y estamos hablando de 13 o 14 Direcciones, no 2 o 3 (E 12).

Los despliegues territoriales, de las distintas Direcciones, tenían como áreas de confluencia también a veces, poco claras. La típica queja a nivel de servicios territoriales, que cada programa, para llegar a territorio, tenía que definir su propio ejército de referentes. Cada Dirección tenía esa lógica y a veces, eran referentes de algún programa. El programa que tenía capacidad de pago y financiamiento sólido, podía organizar su propia estructura de despliegue, aquel que no tenía, tenía que ver como hacer para conectar con los servicios (E 6).

Finalmente, se indican problemas de focalización. La explicación se ubica -entre otras- en la falta de actualización de los hogares dada la baja cantidad de visitas realizadas por el organismo que deben comprobar los cambios ocurridos en las condiciones de vulnerabilidad económica de los hogares en un período razonable de tiempo (MIDES, 2013 a; 2015 a).

Una persona entrevistada agrega otro argumento a las modificaciones institucionales:

Creo que también hay algo de lo no dicho acerca de la estrategia de la reestructura. Es difícil que uno salga a decir, tenemos que generar una Rectoría, estilo Reforma Social, sobre toda la matriz de protección social, cuando internamente uno reproduce algunos de los programas que hay en la matriz de protección (E 12).

La reestructura, crea dos nuevas Direcciones Nacionales. La primera, la **Dirección Nacional de Desarrollo Social**, orientada a consolidar en una única unidad a la totalidad de los programas del Ministerio. Su propósito central fue:

Constituirse en una herramienta de la ciudadanía vulnerada en el camino a la igualdad, mediante una gestión eficaz, eficiente y coherente de los planes, programas y proyectos diseñados e implementados por esta Dirección y de aquellos co ejecutados con otros organismos (MIDES, 2015 a: 112).

Entiende una persona entrevistada:

Había un diagnóstico de que la separación en varias Direcciones, todas con responsabilidad política y funcionalmente con fronteras poco claras, creo que había un diagnóstico de que eso generaba muchos solapamientos. Hay muchas explicaciones sobre porque tenemos muchos programas pequeños, creo que hay una que es organizacional, no es la única. (...) No era que la reorganización iba a solucionar todos los problemas de la fragmentación programática, pero a la hora de pensar la estructura, ese era uno de los objetivos, la racionalización de programas. (...) Racionalizar programas, eliminar programas pequeños e ir hacia programas más grandes, no era el único objetivo, también consolidarlos institucionalmente, era un objetivo. (...) Se entendía que, con una sola cabeza política a cargo de las cuestiones programáticas, la agenda de racionalización programática por objetivos, por instrumentos, iba a ser más sencilla (E 12).

A lo indicado se suman dificultades asociadas con el presupuesto, los recursos humanos y la capacidad de gestión. La existencia de una Unidad Ejecutora sola, permite tener todo el presupuesto en un lugar, siendo un objetivo de la reestructura consolidar el presupuesto para la parte programática del Ministerio (E 12).

Luego se agregan dos aspectos que contribuyen a explicitar la mirada del MIDES en ese momento. Se reitera la concepción de la vulnerabilidad como multidimensional y que existen claras limitaciones de mediano plazo de cualquier propuesta que no modifique las estructuras de oportunidad existentes. Pero el documento no avanza en este sentido y en cambio, en el siguiente párrafo describe trazos básicos del contexto, que son absolutamente favorables y en los mismos términos que ya han sido señalados (MIDES, 2015 a).

Como puede observarse, las reflexiones y preocupaciones del MIDES tienden a centrarse puertas adentro y las situaciones de pobreza parecen abordables desde los ajustes ya

presentados. Los límites y dificultades del mercado de trabajo y de las restantes prestaciones públicas, no hacen parte del relato de este organismo. De esta manera, no logra resolverse una tensión que se podría indicar como, ‘porque si estamos tan bien, estamos tan mal’.

En ese escenario, la continuidad de la política asistencial se ubica en la complejización de la vulnerabilidad, que no se explica. Se indica que las familias y personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica, se caracterizan crecientemente por la conjunción de distintas vulnerabilidades, y cada vez menos por la presencia de una o pocas de ellas. Estas a su vez, tienden a concentrarse en aquellas de difícil abordaje y superación (MIDES, 2015 a).

A partir de esto -una vez más- las apuestas se colocan en la articulación. Se indica que la expansión de la cobertura de las políticas sociales, hace que sea difícil encontrar casos que no estén o hayan sido parte de uno o varios procesos de intervención y que por esto es esperable que las intervenciones aisladas sobre la población vulnerable, cada vez tengan mayores dificultades para obtener resultados sustentables, e incluso pueden ser inoportunas o ineficientes si no se desarrollan en el marco de un sistema de protección y promoción y sin considerar adecuadamente la articulación con otras políticas (MIDES, 2015 a).

Con la reestructura se plantea especializar a las distintas unidades en el abordaje de dimensiones específicas del bienestar y que se entiende están en la base de las desigualdades: discapacidad, iniciativas sociolaborales, socioeducativas y protección integral en situación de vulneración. Al mismo tiempo, esto implica generar los mecanismos para un desarrollo articulado de las intervenciones, poniendo especial atención al concepto de trayectoria. Se indica que éste, sin desmedro de la importancia de las transferencias monetarias, es el que reorienta el trabajo del organismo. Además, se consolida el Protocolo de Programas Sociales que define un conjunto de etapas que debe cumplir un programa antes de su implementación (MIDES, 2013 a; 2015 a; 2015 b). Indica una persona entrevistada, “La Dirección Nacional de Desarrollo Social, tenía una Secretaría Técnica, con 6 técnicos, enfocados a los temas de diseño” (E 12) y otra agrega que:

Daniel [Olesker] va para adelante [con la reestructura]. El tenía muchas razones para ir para adelante en algunas cosas, o por lo menos, no había quien opusiera otras razones. La Dirección de programas generaba una Secretaría Técnica que intervenía en los diseños de los programas. Entonces ya no se podía inventar cualquier programa, de cualquier tipo que no cumpliera con ningún un protocolo de nada. Tenía que pasar por un proceso de racionalización a ver si tenía otros programas, que tipo de prestaciones, que población objetivo. Tenía que definir un montón de cosas, desde el punto de vista técnico para poder consolidarse. Y eso le daba consistencia interna al Ministerio. (...) El período de Daniel lo que buscó fue tratar de estructurar un espacio institucional que era la Secretaría Técnica de Programas, que tenía que validar la construcción del programa, el sistema de indicadores del programa, el sistema de registro. La Secretaría fue un impulso hacia eso (E 1).

Los cometidos de la nueva dirección se orientaron a: diseñar, planificar, ejecutar, supervisar, coordinar y articular los programas y proyectos que la integran; articular con los organismos encargados de las políticas sectoriales; incorporar el enfoque de derechos humanos,

transversalizando las perspectivas de género, generaciones, étnico racial y discapacidad; promover la participación ciudadana; articular el componente programático y el territorial y abordar las desigualdades tanto de origen económico como social y cultural, integrando el componente simbólico al material de la vulneración (MIDES, 2013 a).

Se agrega que el gran desafío de esta Dirección es desarrollar intervenciones que puedan reducir las vulnerabilidades sociales de manera articulada, pero sobre todo construir vínculos y estrategias de inclusión con los organismos responsables de garantizar el pleno ejercicio de derechos de toda la población (MIDES, 2015 a). Una vez más, afirmaciones de este tipo, no entran en diálogo con el Plan de Equidad, cuya apuesta central estuvo en la vinculación entre la RAIS y los componentes estructurales.

En 2015, la valoración de lo realizado, es favorable (MIDES, 2015 a). Una persona entrevistada indica que:

No había nada que se los impidiera [coordinar en el anterior formato], pero la estructura se los iba a facilitar, iba a haber alguien que mirara los programas por encima. No había nada que se los impidiera, pero tampoco nada que los estimulara. (...) Mejoró la coordinación y creo programas integrados (E 8).

Otra tiene una mirada más crítica:

Había una idea de juntar todos los programas en una sola Dirección. En abstracto uno puede decir, eso debe ser super eficiente. En la práctica era generar una mega Dirección, que después forma su propia complejidad interna para ejecutar y terminas duplicando, porque el resto seguía existiendo. Además, haces como la mega estructura para concentrar programas, pero los que vos mismo llamas prioritarios, no están ahí, porque son interinstitucionales. (...) Fue una reestructura que claramente no incorporó a toda la vieja camada del MIDES. Entonces una reestructura en contra de los que habían marcado la impronta en el MIDES, es raro. (...). Entre una estructura construida en base a representación política como podía ser la primera, con una dirección para cada sector, entre eso, que probablemente no sea la racionalidad más adecuada para dar un salto en calidad de los programas sociales y esta visión, de centralismo democrático, con una cosa puramente jerárquica, hay otras versiones posibles (E 9).

La otra creación es la **Dirección Nacional de Gestión Territorial** a cargo de todos los dispositivos territoriales. Procura, unificar y ordenar el despliegue territorial del MIDES y superar la fragmentación y atomización de algunas iniciativas, entendiendo que esto permitiría mejorar la eficacia de sus acciones y de su articulación interna (MIDES, 2013 a; 2015 b). También de las entrevistas surge la necesidad de unificar y pensar en clave de Ministerio (y no de Dirección) la llegada al territorio, “La idea ahí es unificar la llegada al territorio. Esa es como la consigna básica” (E 12) y otra persona considera que:

Su buscó armar una estructura de intervención territorial común, con criterios comunes. Y que esa estructura, a la vez de aplicar lo que la centralidad definía, en términos de programas y servicios, tuviese la posibilidad de canalizar esa experiencia de intervención territorial para que, a nivel nacional a la hora de definir prioridades y asignar recursos, también hubiese un canal de voz territorial calificado. No era lo mismo la cabeza de intervención que tenía



INFAMILIA, que la cabeza de intervención que tenían las OT o que, las visiones que trasladaban los responsables técnicos de las distintas Direcciones nacionales que estaban asignados a ese territorio. Entonces, de vuelta, cooperación/competencia, ¿Quién define?, ¿Qué voces pesan más? (E 6).

Los principales dispositivos de atención directa a la población (OT, SOCAT, CENASC y el 0800) pasan a estar bajo la órbita de la nueva Dirección, que tiene como criterios orientadores el cumplir con los cometidos del Ministerio y la línea política sintetizada en la Reforma Social; avanzar en consolidar capacidades para brindar una atención ciudadana de calidad, planificar y articular acciones con los demás actores del MIDES, fortalecer los espacios de coordinación y articulación interinstitucional, promover la participación ciudadana como instrumento de mejora de las políticas y la construcción de capacidades; y generar y utilizar información de calidad, evaluar las capacidades técnicas, administrativas y de infraestructura de los dispositivos para hacer llegar las políticas a la ciudadanía (MIDES, 2015 a).

El otro eje que estructura a esta Dirección refiere a la distinción entre los roles políticos y técnicos de los representantes ministeriales en todo el país. Esto supuso una representación política única en cada departamento y la sustitución de los antiguos coordinadores territoriales. Asimismo, se designa una jefatura técnica al frente de cada OT (MIDES, 2013 a). Se trata de un aspecto que también aparece destacado en las entrevistas:

En el funcionamiento anterior, no estaba claro hasta donde iba el nivel técnico y el nivel político en el despliegue territorial. Esa fue una de las cosas que intentamos atender. A nivel político es el Director Departamental y ahí se termina. (...) Por debajo de eso va a estar la estructura burocrática tradicional del Ministerio, lo más calificada posible, las OT y al frente de cada OT va a haber un Jefe que va a ser un técnico. Ese diseño básico, le permitía a ese técnico, coordinar desde una perspectiva técnica, la red con los otros servicios. (...) También había preocupación por dejar una estructura institucional más sólida. Explicarle a un Director Departamental porque era importante separar eso, porque la idea es que después el cargo político, cambió el Ministro y se va el Director Departamental y viene otro, pero la pirámide por debajo queda. En abstracto eso podía ser fácil de explicar, pero después en el terreno no le cerraba a todos los jugadores (E 6).

Una persona entrevistada entiende que:

Eso es la vieja descentralización, lo mismo que ya estaba, pero dándole más poder y peso a los Directores Departamentales. Ahí hubo una innovación que fue generar un Director Departamental por departamento. Y donde había dos Directores por Departamento, los demás se transformaban en Jefes de Oficina. Ahí lo que hubo fue mucho cambio de personas (E 8).

También surge la necesidad de profesionalizar ese nivel de atención y enriquecerlo técnicamente:

La idea que, en el servicio de puerta a puerta, en el cara a cara, va lo residual, va el desterrado, se hizo un esfuerzo por lo contrario, por decir que la primera cara de vínculo con el ciudadano era fundamental y eso era determinante para definir los perfiles (E 6).

Otro aspecto refiere a la coordinación y articulación, con énfasis en lo territorial, entendido como uno de los puntos fuertes del accionar del Ministerio en el territorio. Se informa de la existencia -entre Montevideo, San José y Canelones- de 66 espacios de coordinación en los que participa el MIDES, siendo el coordinador en el 36% de los mismos. A esto se suman 76 Mesas de Coordinación Zonal y 129 nodos activos en el país, en 2012 (MIDES, 2013 a).

Finalmente, indica el MIDES (2013 a) que en 2011 además se reformula el software de Atención al Ciudadano de manera de dar cuenta de nuevas demandas en términos de gestión e interoperabilidad y a la vez se define políticamente la obligatoriedad de utilizar el software para el registro de todas las consultas recibidas en cada uno de los territorios. Esto mejora la capacidad de registro del programa, el acceso a consultas previas, conocer quien atendió al ciudadano, las derivaciones realizadas y el camino recorrido por el consultante.

También la valoración es favorable en este caso (MIDES, 2015 a; 2015 b). En cambio, de las entrevistas surge algunos matices, en particular sobre lo que suponía efectivamente y el solapamiento e intensidad de los espacios de coordinación:

El MIDES con una retórica descentralizadora pero en los hechos no había una práctica de traspaso de capacidades o de algún espacio o ámbito de decisión, de poder, en definitiva (...) ese sinceramiento que impulsamos, era antipático, porque las palabras ayudan y yo sé que algunos jugadores les cayó muy antipático esto de decir, no podemos hablar ni siquiera de desconcentración administrativa y estamos llenándonos la boca con la descentralización, queda lindo, cierra mejor. Pero en los hechos, es poco honesto con lo que está pasando (E 6).

Las Mesas Interinstitucionales, se institucionalizan. Fue en el mismo período en que se institucionalizan las Comisiones Departamentales de Educación. Eso generaba mucha superposición. La gente te decía, 'somos los mismos que nos encontramos tres veces, con la diferencia en que en alguna va alguno más'. Ahí está difícil, sobre todo en lo que hace a las funciones y potestades que tiene cada una de esas instancias. Pero es cierto que en ese segundo período lo territorial jugó un peso importante (E 4).

Hay un déficit de poder problematizar eso [refiere a la reiteración de personas en los distintos espacios], de poder tomar decisiones antipáticas también del estilo: che, alguno de estos ámbitos, hay que matarlo. Yo entiendo que matar esto, se mete con aquella sectorial, porque ese es el espacio que convoca esa sectorial. O matar este, es afectar a la Intendencia. Estaba la ilusión de que cada uno convocaba a su propio ámbito y en ese ámbito, al menos, ponía la música. Después no se bailaba, pero alguien convocaba y ponía la música. Era también un espacio de poder (E 6).

A esas dificultades, parecen sumarse otras vinculadas a trascender ese nivel de coordinación, que supongan tensionar a las sectoriales:

Una de las cosas que hicimos nosotros fue impulsar la sistematización de información permanente, entonces cada ámbito de coordinación tenía un tipo de registro, y lo que pudimos ver es que los mismos representantes van a todos lados. Los temas principales que se comían esos ámbitos, uno era para qué está este ámbito. Juntarse a ver para que nos juntamos acá. Y el otro tema muy fuerte era compartir información, verse las caras a nivel territorial, entre operadores de distintas sectorialidades, que se enteraban mutuamente ahí de

iniciativas. Ahora, de eso, subir al escalón de la planificación o de la articulación de acciones en conjunto, requerís de un sostén de disponibilidad de recursos y de capacidades propias para lograrlo que el despliegue territorial, al menos en esa época, no tenía (E 6).

Otra persona expresa tensiones entre miradas que se realizan desde distintos lugares:

Había reuniones mensuales [con los Directores Departamentales] y la discusión principal ahí era la macro versus la micro. Entre la DINEM que hace los numeritos y dice que este no es más pobre y yo voy a la casa y está hecho pelota. La reivindicación de ser ellos quienes daban las tarjetas. Eso lo cambiamos nosotros, lo eliminamos, porque esa fue una de las causas del desastre, eso no te genera focalización. Lo que se hizo fue darle a todos los Directores Departamentales TUS de urgencia. Llegaban a un lugar y veían que era necesario, se la daban y después se haría una evaluación. Había mucho de discurso, también es verdad que los tipos están todo el día enfrente a las situaciones, que son los responsables de las MIPS (E 8).

A esto se suma la creación de un Comité de Coordinación Interdireccional con conducción de confianza política y apoyo de un equipo reducido. Su trabajo se orienta a construir o fortalecer la coordinación interna, facilitar la comunicación de las direcciones entre ellas y con el Ministro, atender los emergentes de la agenda institucional, esto es, ‘tejer en las grietas de la cotidiana institucional’. A esto se suma, junto con el Ministro y Subsecretario, asumir la representación del Ministerio en la articulación interministerial, con el resto de los organismos públicos y con las organizaciones de la sociedad civil (MIDES, 2013 a; 2015 a).

La existencia de un **sistema común de información**, es un aspecto donde también se producen innovaciones y que aparece ampliamente destacado en la documentación:

(...) los cambios operados en los sistemas de protección social de los países de la región no han resuelto los problemas asociados a la heterogeneidad estructural de sus economías y han incrementado los niveles de fragmentación de los servicios sociales. En este contexto es cada vez más necesaria la coordinación interinstitucional apoyada en el uso de sistemas de información social. De hecho, los sistemas de información cumplen un rol importante en la reducción de la fragmentación de la acción de programas sociales y en la facilitación de la ejecución de acciones integrales (MIDES, 2013: 83).

Al respecto se resalta el desarrollo de sistemas de información dentro del MIDES, con gran parte de los procesos de implementación de programas sociales y atención ciudadana, completamente informatizados. Se entiende que los cambios en estos aspectos y en los mecanismos de evaluación dan rigurosidad científica al trabajo y permiten definir ex ante el trabajo a realizar, seguirlo y evaluarlo y modificarlo o expandirlo (MIDES, 2015 a).

Es también destacado el SIIAS (Sistema de Información Integrada del Área Social) que parte de considerar que existe una fragmentación institucional que hace muy difícil la mirada integral de todos los programas sociales y lograr una planificación estratégica en base a información oportuna y de calidad. Como parte de respuesta a esa situación se crea el SIIAS, que constituye una iniciativa interinstitucional, con el propósito de mejorar los niveles de eficacia y eficiencia en la entrega de bienes y servicios sociales, integrando información de todos los programas de varios organismos públicos (BPS, ASSE, MSP, INAU) y de sus beneficiarios. Es entendido como una innovación en materia de gestión pública, desde el

punto de vista tecnológico y por su aporte a la articulación y coordinación interinstitucional y al diseño, el monitoreo y la evaluación de las políticas sociales. También permite identificar eventuales vacíos de coberturas, problemas de acceso a programas sociales, duplicaciones de beneficios o intersecciones entre programas (MIDES, 2013 a; 2015 a).

Asimismo, se destaca la creación y ampliación del SMART (Sistema de Monitoreo y Administración de Resolución de Trámites) entendido como herramienta de seguimiento y monitoreo de los programas, como soporte en la toma de decisiones y en la gestión, procurando aumentar la focalización y la eficacia de las políticas (MIDES, 2013 a; 2015 a; 2015 b). Se considera que favorece la interacción entre el técnico y el ciudadano consultante, accediendo a la trayectoria del beneficiario por medio de su documento de identidad. Permite visualizar las consultas realizadas al MIDES y las respuestas dadas y otorga al técnico una herramienta de decisión que le permite derivar a los ciudadanos a los programas que mejor se ajusten a las necesidades detectadas. Se destaca el hecho de ser una:

(...) herramienta que funciona independientemente de la declaración de datos por parte del consultante, obteniendo información desde otros organismos estatales. De esta manera, se adquiere la información centralizada en una sola herramienta y se minimizan las inconsistencias que provoca el multi origen de datos (MIDES, 2015 a: 77).

Por último, para atender las **dificultades en la focalización** y como fuera indicado se traslada la Unidad de Seguimiento desde el despacho ministerial y de todos los equipos de trabajo de campo y evaluación dispersos, a la DINEM. Se señala que cuenta con todo el respaldo ministerial y es fortalecida en recursos presupuestales y humanos y en la tecnificación e informatización de la tarea. Así, los sistemas de información se consolidan como la gran herramienta del MIDES en ese período, permitiendo la georreferenciación de la vulnerabilidad social, con detalles no alcanzados y mejorando las visitas para la selección de los beneficiarios y para llegar a las personas beneficiarias. Con esto se responde a uno de los aspectos considerados de mayor sensibilidad, esto es, la focalización de las transferencias (MIDES, 2013 a; 2015 a).

El sistema de información social permite de acuerdo al MIDES (2013 a) la mejora continua en programas o políticas y generar insumos para su planificación, evaluación y monitoreo, analizando como se articula con la demanda y permitiendo los diagnósticos territoriales de carácter micro. Asimismo, contribuye a mejorar las estrategias de Reforma Social y los mecanismos de coordinación interinstitucional. Internamente posibilita el seguimiento de los programas, combinando el trabajo de campo y gabinete, con una mejora constante de la calidad, tiempos y eficiencia de los procesos de trabajo. Más específicamente se menciona que ese sistema está principalmente orientado a apoyar los PTC, permitiendo intercambiar información para verificar el control de las condicionalidades. En síntesis:

(...) se ha instalado en el MIDES la capacidad para efectuar trabajo de campo masivo, incluyendo georreferenciación de domicilios (aún en el tejido no formal), con personal calificado, software para el relevamiento de los datos *on line* y el equipamiento y logística necesarios para tal cometido. Esta capacidad permanente para la actualización de información socioeconómica de los hogares en situación de vulnerabilidad, sumada a la

capacidad de generar cartografía mediante el mapeo de zonas no formales, constituye un importante insumo para la retroalimentación de datos del SIIAS, SMART y el sistema de gestión de direcciones del MIDES, así como para la generación de insumos para la toma de decisiones para la política social (MIDES, 2013 a: 132).

Estos aspectos son explicados por una persona entrevistada, desde un cierto tono presente en el gobierno:

Hay instituciones que se abrazan a determinadas matrices, por ejemplo, la gestión por resultados y la planificación asociada a un presupuesto dirigido, y por tanto hacer rendir cuentas a las instituciones de los resultados. El MIDES al principio no, pero después fue arrojándose a la imagen de, bueno, así como fue posible matar al PANES y sustituirlo por el Plan de Equidad, después del Plan de Equidad, ¿cual es el próximo paso?, ¿en base a que evaluamos? (E 6).

Una persona entrevistada considera que más allá de ciertas intenciones, la focalización termina ocupando la lógica y reflexión del MIDES:

El MIDES capturó a Olesker que llegó con un discurso universal. Si vos caes en un lugar donde los funcionarios están contruidos y formados para políticas focalizadas, los programas son focalizados, la propia cultura institucional es de focalización, quien te provee los datos, además, empuja esa mirada no con tendencia universalizante, sino al revés. La teoría siempre fue, el problema de la focalización era: no terminamos de focalizar más y más y más hasta llegar al último. Y todas las tecnologías que armaste, son para focalizar, rápidamente la agenda se fue de Cuidados y se movió hacia lo que se llamaron los programas prioritarios. (...). Cada tanto aparece en el MIDES el discurso de ‘no queremos ser el Ministerio para pobres’ y bueno, eso supone incorporar otros sectores sociales que no sean esos (E 9).

Otra persona entrevistada aparece alejada a esta perspectiva, planteando los límites de las evaluaciones:

A un grupo de vecinos se le dan 50.000 para que desarrollen yo que se, tres talleres de candombe. Eso que parece una estupidez, para la gente que se beneficia de eso, es un impacto importantísimo. No sabemos medir el impacto, porque el impacto lo medimos numéricamente y el impacto se debe medir emocionalmente. ¿Qué te cambia a vos que exista un taller de candombe o que no exista? ¿Te cambia en plata? No, te cambia la emoción, te cambia cultura (E 10).

Más allá de lo último indicado, también en este aspecto la valoración es favorable. Una y otra vez se observa la reiteración de la preocupación por el diseño, la evaluación, la coordinación y la articulación y bastante menos discusión sobre los sentidos de los programas, fundamentalmente la realidad que procuran atender y como la explican.

Finalmente -y a distancia del período anterior-, toma relevancia el **Gabinete Social**, entendiendo que había tenido un rol más testimonial y que eso debía cambiar. Asume el MIDES su conducción, pasando por lo menos a una reunión mensual y tratando temas de interés común (MIDES, 2015 a). Es un aspecto también mencionado en varias entrevistas:

El Gabinete Social existía en el gobierno anterior, pero se reunió dos veces: cuando se creó y cuando conformó el Consejo de Políticas Sociales. Es verdad que el Consejo tuvo un rol muy relevante y tenía gente de mucho peso, eso es verdad. Después el Consejo perdió peso, porque en realidad pasó a ser un organismo ejecutor, de un Gabinete que se reunía quincenalmente. Pepe tuvo muchos cambios, pero la primera era: un lunes el Gabinete total, un lunes, los sectoriales. Después eso fue cambiando y tratamos de mantener, fuera de los Gabinetes sectoriales citados por Pepe, Gabinetes Sociales fuera del ámbito de Presidencia, en el propio MIDES (E 8).

Se considera que el Ministerio asume un renovado liderazgo político en materia de política social y en el establecimiento de las prioridades institucionales, definiendo metas claras que dieron orientación a su acción y la del Gabinete Ministerial (MIDES, 2015 a: 24,38).

En el caso de las entrevistas, existiendo acuerdo en lo sucedido, son distintas las valoraciones. En un caso, se entiende que otorga mayor jerarquía, con la cabeza 1 del Ministerio, presidiendo el Gabinete Social (E 10). En otro caso, se lo asocia a la posibilidad de fortalecer ciertos procesos:

Lo primero que hicimos con el Gabinete Social fueron las giras por todo el país, entonces hicimos 19 giras, en las que fue todo el Consejo y algunos Ministros del Gabinete Social. Ahí se organizaban mesas para las MIPS, creábamos las que no estaban creadas y definíamos una estrategia de trabajo. Eso fue muy importante en el proceso (E 8).

Esto se articula, de acuerdo a algunas personas entrevistadas, con un menor peso del Consejo de Políticas Sociales, dado que no discutió sobre los recursos:

Como espacio para decidir estas son las acciones y repartimos la plata, eso nunca se logró. Todo eso se hizo por fuera del Consejo. El Consejo la única forma que tiene para funcionar, es que se defina un espacio fiscal y se reparta, chau. Si no hay nada para repartir, no tiene ningún sentido (E 9).

En similar sentido, otra persona indica que el Consejo fue también un espacio de discusión, aunque:

Terminó teniendo una predominancia menor que lo que había tenido en el período anterior. En el Plan de Equidad estabas discutiendo un plan con la plata adelante. En el segundo período, lo que hizo el Ministerio de Economía, calculo que le resultó más sencillo, negoció con cada Ministerio por su cuenta. Ya no había un plan, había muchas acciones, y quien tenía más peso, mayor capacidad de convencimiento, más lobby, y a veces de elaboración de propuestas, también es cierto, lograron más resultados que otros (E 4).

En otro caso, esta modificación es asociada a un cambio en las prioridades, “El Consejo de Políticas Sociales se empieza a desdibujar. Empieza a ir gente de segundo nivel. Las prioridades estaban en la educación” (E 14).

Para finalizar este punto, y más allá de lo hasta aquí desarrollado, interesa presentar las respuestas de las entrevistas en dos asuntos. Por una parte, la problematización o no sobre lo que supone la permanencia de la asistencia dentro del sistema de protección social y por la otra, -y de manera vinculada- el vínculo entre los componentes focalizados y los sectoriales.

En relación al primer asunto, no surge de las respuestas una discusión en ese sentido. En algunos casos se responde relatando la experiencia del Gabinete Social, esto es, desde la forma institucional que la política social adopta. En un caso, se entiende que la Reforma Social profundiza el vínculo entre focalización y sectoriales y a partir de ahí, se la piensa como un mismo paquete con el fortalecimiento del Gabinete Social (E 8). Continuando, se consulta sobre si el debate entre las políticas universales y la focalizadas, se incorpora en el Gabinete Social y se responde “Se instala sí, con éxitos muy variados. Lo más exitoso fueron los programas nuevos, Jóvenes en Red, Cercanías y Uruguay Crece Contigo. Las sectoriales se involucraron”. Y se ejemplifica con situaciones intermediadas por llamadas telefónicas y ‘caso a caso’ y ante esto se pregunta sobre cuánto lo universal asume como responsabilidad a la población de la asistencia y no como población MIDES y se entiende que “Con la existencia del Gabinete Social, más que antes” (E 8). En sintonía, otra persona indica que el Gabinete pudo haber logrado que los Ministros se involucraran más con algunas discusiones y agrega que:

Olesker además es un tipo que integraba mucho la herramienta técnica de información en la discusión política. Estaba todo el tiempo generando información, escribiendo, pidiendo reportes, reventando las bases de datos tratando de poner en diálogo distintas dimensiones de las cosas. Era muy habilidoso en ese sentido y en construir relato y discurso político a partir de eso. (...) Esa discusión se daba más fuerte en el Gabinete y más liderada directamente por Olesker y permeaba a través de la institución, a nivel de la impronta que el se encargaba de trasladar a nivel del Gabinete del MIDES (E 6).

En otros casos, la asistencia aparece como un dato instalado. Como fuera presentado, se indica que las AFAM están naturalizadas. Otra persona entrevistada, comparte la idea de una realidad que no se discute y que se traslada al vínculo entre lo universal y lo focalizado:

A ver, si alguna vez se hizo la discusión de, porque estas políticas [refiere a las asistenciales] siguen siendo necesarias, así, como tan claramente, quizás no. Hay como una inercia institucional, y de pensamiento, que está ahí. Lo más difícil de matar es un programa social, no mueren. Nunca hubo una reflexión de porque seguir haciendo políticas asistenciales, en todo caso lo que hubo es el intento, con la idea de Reforma Social, de como todo eso se junta en la matriz de protección social. Ahí hicimos la matriz, identificar los programas universales, lo focalizados y después los hiper focalizados y después por sectorial. Lo que se quería gráficamente era mostrar cuales eran los vacíos, las temáticas donde había una multiplicidad increíble de programas, y como enganchás esos tres escalones. La reflexión era, el planteo conceptual del Plan de Equidad está vigente, los programas focalizados tenían que ser subsidiarios de las políticas universales para efectivamente enganchar y colgarte de la política (E 9).

En otro caso parece tratarse de un aspecto que se asume silenciosamente y en clave de pobreza y no de desigualdad:

La Reforma Social es una forma de volver a eso [refiere a cierta autonomización de la política asistencial de la desigualdad persistente], pero en la práctica sí. Tampoco hubo mucha reflexión. Reflexiones sobre política social, yo te diría que hubo 3 en el segundo período de gobierno. La primera es en el arranque, que hubo un poco sobre

cuales eran las prioridades sociales. La segunda fue con el documento del primer ventil y el surgimiento de los programas prioritarios y la tercera fue la Estrategia de Vida y Convivencia, que fue la antesala del plan 7 zonas, con cierto sobre dimensionamiento del aspecto interior.

A la pregunta sobre como se explican los programas para pobres en contexto de crecimiento y ampliación del gasto público, se responde:

Por la pobreza estructural, eso sí se discute. Yo creo que no había mucha gente que en el primer gobierno pensaba que en el segundo no iba a haber más política asistencial. Eso se dio de hecho.

- ¿Se discute esto desde la realidad del mercado de trabajo?

Aún en ese caso, que podrías tener políticas más activas de empleo, igual se va asumiendo que hay un sector cuya perspectiva es más de largo plazo. Yo creo que eso se va asumiendo (E 8).

En un caso aparece la política asistencial, como expresión de dificultades en otras esperas de la protección social, pero no como algo que tiñera efectivamente la reflexión y la práctica del MIDES y menos aún, fuera de él:

Yo asumo que sí [la existencia de la política asistencial y no su discusión]. De hecho, en los documentos de la Reforma Social que planteaba Daniel [Olesker], estaba esa visión de la idea que la matriz de protección social tenía que tener sus columnas pero también tenía que tener sus pisos. Y en la construcción de esos pisos estaba el rol del Ministerio, en particular el rol de la Dirección de Desarrollo. En mi visión, era esencialmente el vínculo con las sectoriales, y quizás la pregunta más importante es si realmente la salud, como funciona, es una salud para todos. Si la educación, como funciona, es para todos, si nos volcamos hacia una economía de mercado, si al final del día hay empleo para todos y de que calidad y si eso es suficiente para generar una capacidad de ingresos en los hogares acorde a las necesidades que consideramos mínimas y en perspectiva acorde a una sociedad mínimamente igualitaria y no una sociedad que diverge en las capacidades de los hogares e incrementa la desigualdad en el futuro. Había una expectativa de que, una Dirección más fuerte a la interna, que fuera el mismo interlocutor con las sectoriales, ordenara ese rol incómodo del Ministerio de interpelar los avances colectivos (E 12).

Ingresando más directamente en el vínculo entre el componente focalizado y el sectorial, las respuestas tienden a ubicarse en asuntos de diseño institucional, y no en el sentido recientemente expuesto que supone una reflexión sobre las sectoriales, “Yo funciono de puente, pero la política universal no cambia, ¿cómo hago?. Eso era parte de la discusión en el MIDES”. Se pregunta si se trasladaba la discusión a las sectoriales y se responde que “No se llegaba” (E 9). Otra persona entrevistada menciona que:

Cuando vos planteas el tránsito de lo asistencial a lo universal, tenés un problema del diseño de los programas asistenciales, del diseño de la transición y de la capacidad de los programas universales de absorberlo. Y eso requiere un liderazgo de los Ministerios universales que no existía tampoco (E 8).



En sintonía, otra persona señala como tarea del MIDES el ‘salir a buscar’ ciertos sectores de la población y lo que ocurre luego, es ejemplificado con Aulas Comunitarias:

En distintas partes del país, logras captar a los gurises, los enganchás en el programa Aulas Comunitarias. Aulas con un tratamiento más personalizado y un seguimiento mucho más próximo de los casos lograba que más o menos terminen la currícula y el adolescente quedaba en condiciones de insertarse en el Liceo o en la UTU. La tasa de éxito era baja. ¿qué pasó ahí?, pasó que la misma razón que lo expulsó antes, se mantiene. En esos meses de trabajo con ellos, no lograbas autonomizarlos, no le inyectas todas las capacidades que requieren y a la vez, no había del lado de la institución tradicional esa flexibilización como para poder captarlo y darle sostén. De esos ejemplos hay varios, con Uruguay Trabaja (...) con Salud te pasa lo mismo. En esas zonas grises es donde menos musculatura institucional tenemos, y donde más patentes se hacen las debilidades de la articulación institucional (E 6).

A la pregunta sobre como se aborda con las sectoriales, la situación sobre la población que debiendo asistir, no lo hace, responde que:

Cada oleada de expansión de derechos va asociada en general a un respaldo institucional específico, porque es la forma más rápida de innovar, de que alguien se encargue de levantar esa bandera y llevarla a todos lados. Esto te expone a que, muchas veces, el que levanta esa bandera, queda dueño (...) Una cosa positiva, que la administración Olesker contribuyó a crear, en diálogo con otras ideas que estaban sobre la mesa, era la idea de una matriz de protección social que tiene columnas, pilares fundamentales y que después tiene algunos cortes transversales, que deberían lograr interactuar con los responsables de esas sectoriales. Y eso aplicado a un análisis de condiciones de vida de la población, te va a dar que si, a la integración social, desde las instituciones responsables de cada sectorial, a los integrados les vas a llegar si, con tu política sanitaria, educativa. El tema se te da con esa franja intermedia de los vulnerables y la que se cayó. Cuanto más abajo estás en ese análisis, en términos de situación socio cultural y económica, más difícil es para el responsable de la sectorial captarlo, porque no tiene ni la flexibilidad, ni la disponibilidad de recursos para diseñar intervenciones *ad hoc* que permitan captarlo desde las sectoriales. Es en esa zona de cruce, entre el defensor de la idea ‘de zapatero a tus zapatos’ que es en general el sectorial y el defensor de la idea de la transversalidad, que es el que general el que tiene la obligación de coordinar, se empiezan a chocar. Y es ahí donde tenemos los mayores problemas (E 6).

## **VIII.II. EL FRENTE AMPLIO COMO FUERZA POLITICA (2010 – 2014)**

Este punto, pone foco en los documentos elaborados por el Frente Amplio en tanto fuerza política, en este segundo período de gobierno y cuarto momento de ampliación e institucionalización de la política asistencial.

Las resoluciones del Congreso Hugo Cores, realizado en setiembre de 2013 y las Bases Programáticas, de marzo de 2014, son documentos extensos y prácticamente iguales en su contenido, cambiando fundamentalmente su forma de presentación. Recogen la situación al asumir el FA, lo realizado en el gobierno y sus impactos y las propuestas hacia las siguientes elecciones. A distancia de estos, los Cuadernos de la Realidad, elaborados durante 2013, se

anuncian como un material de divulgación de los logros del gobierno desde 2005. Esto los vuelve particularmente relevantes en tanto expresan la mirada de la realidad, de manera masiva y comunicable. Una nota agrega que diversos legisladores y dirigentes, repartieron estos materiales en ferias vecinales <sup>54</sup>. Mónica Xavier, Presidenta del FA en ese momento indica que con ellos, busca propiciarse el intercambio sobre las transformaciones de la última década, atribuible al gobierno de esa fuerza política (Xavier, en Frente Amplio, 2013 a).

De manera consistente con lo planteado en el capítulo anterior, los documentos -al menos en los asuntos que hacen a esta tesis- tienden a reproducir lo elaborado por el gobierno. También en este período, el gobierno, informa y da forma, a la fuerza política.

Los materiales son coincidentes en el tono general, que, de manera consistente con lo ya señalado, es crítico con la situación previa al asumir el gobierno el FA y contundentemente favorable con lo actuado por este. Se destacan los niveles de endeudamiento, el estancamiento del aparato productivo, la debilidad de la economía y los índices de pobreza e indigencia más altos de la historia y la más alta desocupación de décadas. El acceso al gobierno implicó un punto de inflexión con las políticas conservadoras de los partidos tradicionales y sus formas clientelares de ejercer el poder. Luego se agrega que el FA fue capaz de timonear la salida exitosa de la peor crisis del país y revertir el deterioro profundo en que este estaba (Frente Amplio, 2013 f; 2014). También en los Cuadernos, la realidad es entendida como con gran distancia con la existente antes de 2005 y esto debido a la gestión del gobierno, que cambia positivamente la vida de los uruguayos, restituyendo derechos avasallados por los modelos neoliberales (Xavier, en Frente Amplio, 2013 a; 2013 d).

En sintonía con los documentos del gobierno, los asuntos que hacen a esta tesis, también son destacados dentro de los resultados alcanzados y producto de las políticas del gobierno que:

(...) significaron importantes cambios en todos los órdenes de la gestión pública, dirigidos a mejorar las condiciones de vida del pueblo uruguayo, en particular la de los sectores más vulnerables y desfavorecidos. Sus resultados fueron rápidamente percibidos y valorados por los uruguayos, lo que tuvo por consecuencia que, en el siguiente acto electoral de 2009, los votantes volvieran a depositar sus esperanzas y su confianza en nuestra fuerza política (Frente Amplio, 2013 f: 8; 2014: 14).

Un párrafo más abajo esos logros se especifican (y se reiteran) volviendo a tener un lugar destacado los asuntos centrales a esta tesis. Se mencionan el crecimiento sostenido, el aumento de salarios y pasividades y el descenso de la tasa de desempleo, ubicada a niveles históricamente bajos. A esto se suma que las reformas sociales expresan sus resultados en la notoria baja de la pobreza y la indigencia. En torno a esta aparece anunciado al pasar, la necesidad de algún cambio, indicando“(...)0.5% de indigencia que aún duele y exige ajustar los programas y acciones de gobierno” (Frente Amplio, 2013 f: 8; 2014: 14).

---

<sup>54</sup> Ver: <https://www.uypress.net/auc.aspx?40947>; <https://www.republica.com.uy/cuadernos-de-la-realidad/>; <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/FA-sale-a-ganar-la-calle--uc202171>; <https://www.republica.com.uy/mejoras-en-vivienda-e-inversion-en-seguridad/>

Se agrega que, en el segundo período, se mantuvieron las líneas generales de la gestión iniciada y se incorporaron nuevos objetivos, manteniendo el horizonte del desarrollo de las capacidades productivas del país, la sustancial mejora de las condiciones de vida de todos los uruguayos y la ampliación de los derechos ciudadanos (Frente Amplio, 2013 f; 2014).

La mirada favorable, no supone que no se observen algunas dificultades, que como se irá viendo tienen alguna diferencia entre los documentos. Mientras que, en los Cuadernos, el término utilizado es el de desafío, en los que refieren a las propuestas programáticas, alguna vez se utiliza la expresión de problemas, pero dentro del tono general mencionado (Frente Amplio, 2013 f; 2014). En lo que queda por hacer se menciona el atender aún más el crecimiento de la economía, la distribución más equitativa del ingreso y la riqueza, la mejora de la calidad del empleo, la innovación, la productividad y la potenciación de los bienes públicos (Frente Amplio, 2013 f; 2014).

Esos desafíos (e incluso los problemas) aparecen atendibles con más tiempo y esto, debido a que hay procesos que suponen más plazos, en otros casos a que la realidad parecería ser más compleja y en otros, se entiende que los gobiernos del Frente Amplio, generan un piso que permite ir más allá, habilitando nuevos derechos. Se señala que:

No está al alcance de ningún gobierno dar respuesta inmediata a todas las preocupaciones y urgencias de la población, por más justas y necesarias que sean esas demandas. Pero la orientación y las políticas concretas del Frente Amplio han hecho posible revertir en buena parte el proceso de deterioro y retroceso que mostraba el Uruguay que recibimos. Estas políticas permitieron grandes avances y permitirán avanzar aún más y en forma importante en la progresiva satisfacción de las necesidades de nuestro pueblo (Frente Amplio, 2014: 14).

Por su parte, la Presidenta del Frente Amplio, en los Cuadernos indica que:

Uruguay hoy puede plantearse tareas de transformación, de avance y de crecimiento, mucho más profundas. Y eso es posible porque ya obtuvo logros fundamentales. (...) Ahora es posible soñar un Uruguay muy diferente al país gris, fragmentado y sin esperanzas que nos dejó la década perdida. Hemos ganado una década, y es posible continuar por esa senda (Xavier, en Frente Amplio, 2013 a: 4).

Los documentos sobre las bases programáticas, se inician presentando las Claves de una visión de Desarrollo Nacional y allí aparecen algunas menciones a los asuntos de esta tesis. Se indica que la libertad, la igualdad y la justicia son los valores sobre los cuales el Frente Amplio ha asentado su pensamiento histórico, su identidad y su razón de ser. De manera casi inmediata, aparece una primera mención a la asistencia, reafirmando su lugar de tránsito:

Las reformas de una serie de servicios sociales universales, así como la dimensión asistencial y promocional de algunas políticas públicas en materia de ingresos, servicios y derechos, desarrolladas por este proyecto político, han sido un primer escalón en el camino de la integración social (Frente Amplio, 2013 f; 2014).

Y se agrega que:

Las transferencias monetarias y otras políticas asistenciales contribuyen sustantivamente en la mejora de las condiciones de vida de las personas y familias cuando éstas se encuentran

en situaciones de vulnerabilidad, efectiva o potencial. Pero la equidad se asienta en un sistema de protección social con sólidos componentes universales y una red de asistencia articulada con aquellos, pues la base de la igualdad está en la construcción de capacidades individuales y sociales en las dimensiones humana y social y en el desarrollo de capacidades institucionales (Frente Amplio, 2013 f: 9; 2014: 16).

Después se observan las descripciones sin explicación y las novedades que no son tales. Como ejemplo de lo primero, se indica que:

La justicia social supone la superación de la pobreza en sus múltiples dimensiones, de las desigualdades estructurales, en el marco de sociedades basadas en diferentes grados de explotación y marginación social. De allí que su superación se vincula con el desarrollo del potencial humano y social de la población (Frente Amplio, 2013 f: 9; 2014: 17).

El párrafo siguiente refiere al trabajo, sin que quede claro si esa proximidad, indica vinculación:

Se reivindica y jerarquiza el trabajo digno y creativo como valor principal del desarrollo humano (...) Por ende, es un valor central que fundamenta y explica la necesaria construcción de capacidades individuales y sociales, de superación individual y aporte a la sociedad. Hablamos de desarrollo cuando este proceso de contribución al esfuerzo social se realiza en marcos crecientes de equidad, justicia y participación en las decisiones colectivas y con la correspondiente y justa retribución (Frente Amplio, 2013 f: 9; 2014: 17).

En similar sentido, se hace también referencia a las desigualdades, sin discusión sobre lo realizado y sus límites:

Las desigualdades económicas se potencian y reproducen a partir de las desigualdades de género y étnico – raciales, que dibujan una geografía de inequidades entre áreas territoriales, intergeneracionales, entre otras. No hay desarrollo sin abatimiento sustantivo de estas desigualdades. La justicia social requiere más igualdad y comunidad, donde el principio de reciprocidad y el compromiso comunitario vayan más allá de la lógica del mercado y la codicia, promoviendo valores de cooperación e integración (Frente Amplio, 2013 f: 9; 2014: 17).

En otros casos se plantea continuar lo actuado, sin que aparezcan las dificultades encontradas y de nuevo, en tanto la idea es de permanencia, confirmando el accionar del Frente Amplio:

Es necesario continuar este proceso apuntando a la consolidación de bienes públicos de calidad sostenida que favorezcan la igualdad de oportunidades. Asegurando esto, deben desarrollarse estrategias específicas que posibiliten el acceso diferencial hacia bienes públicos como proceso de discriminación positiva para obtener igualdad en los resultados. En este marco, mejorar la distribución del ingreso -como lo han hecho los gobiernos del Frente Amplio- es un requisito para disminuir las distancias entre los distintos estratos sociales y favorecer la cohesión (Frente Amplio, 2013 f: 9; 2014: 16).

Se trata de una estrategia de desarrollo, que supone construir la igualdad desde la base, evitando la recreación permanente de desigualdades, que después es difícil de revertir (Frente Amplio, 2013 f; 2014). Y a continuación se señala en tono novedoso, algo que se supone fue el eje de actuación de los gobiernos del Frente Amplio desde el Plan de Equidad:

Para que ello sea posible en el actual momento histórico y en el horizonte temporal de mediano plazo, se requiere la construcción y consolidación de una nueva Matriz de Protección Social cuyo propósito es asegurar el pleno ejercicio de los derechos de todas y todos los habitantes del país en condiciones de equidad, garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a trabajo digno, servicios sociales universales y prestaciones sociales de calidad y promover la cohesión social. Para cumplir con estas finalidades, la matriz de protección social debe incluir componentes universales de alta calidad (sistemas de salud, educación, vivienda y hábitat, trabajo y empleo, seguridad social, cultura y comunicación social, etc.) acompañados de una red de asistencia e integración social, destinada a atender y revertir los riesgos (la pobreza, las desigualdades y las vulneraciones especiales de derechos) y fuertemente articulada con los componentes universales (Frente Amplio, 2013 f: 10; 2014: 19).

En cuanto a las novedades, algunas claramente no lo son y a otras, lo son en algún sentido, pero no en otros. A modo de ejemplo, en relación a la educación, se indica que el desarrollo demanda, educación y formación especializada creciente. Y en esto, un paso imprescindible son la educación primaria y media, acompañadas por una educación terciaria y universitaria de alta calidad, a la que todos puedan acceder (Frente Amplio, 2013 f; 2014).

Haciendo pasar por novedad, algo que no lo es o solo bajamente, se encuentra la mención a asuntos demográficos y su distribución territorial. Se destaca el bajo crecimiento y el envejecimiento de la estructura etaria. Aún cuando se trata de afirmaciones realizadas con posterioridad al Censo de 2011, son líneas que tienen más larga duración y en este sentido no resulta sencillo comprender la siguiente afirmación:

En esta perspectiva adquiere mayor importancia promover un pacto intergeneracional que revierta las desigualdades donde la niñez y juventud tienen indicadores de pobreza más de cinco veces superiores a los adultos y el doble de la media nacional (Frente Amplio, 2013 f: 11; 2014: 20).

También se hace referencia a una concentración en la distribución espacial de la población, afirmando que las políticas públicas deben estar atentas a las dinámicas demográficas y su distribución en el territorio, en un marco de creciente equidad (Frente Amplio, 2013 f; 2014).

Los tres documentos hacen referencia a la **política económica**, reiterando las condiciones trágicas en que se estaba el país al asumir el gobierno el Frente Amplio. Se destacan en los Cuadernos, entre las consecuencias la pérdida de salario real, la desocupación, la pobreza e inflación. También en los tres, la mirada sobre lo actuado es contundentemente favorable. Las políticas económicas permiten crecer y distribuir, entendidas -a diferencia de otros gobiernos- como caras de una misma moneda. Se trata de un cambio estructural, que provoca el crecimiento de la inversión, la productividad y las exportaciones, generando favorables consecuencias sobre los asuntos que hacen a esta tesis. Se indica que los logros macroeconómicos, junto con las políticas sociales y laborales, fueron decisivos en el aumento del empleo, en la mejora de las condiciones de vida y especialmente en la reducción de la pobreza, la indigencia y la desigualdad (Frente Amplio, 2013 a; 2013 d; 2013 f; 2014).

En los Cuadernos se indica que se dará cuenta de la política económica, para alcanzar avances sociales que constituyen los objetivos centrales. El foco se pone en la integración e inclusión social (aspecto que se reitera en más de un Cuaderno), y que supone creación de oportunidades, eliminación de todo tipo de exclusión y desarrollo en plenitud de todos los derechos de todas las personas. Esto es también el horizonte con el que seguir trabajando: una sociedad más solidaria, tolerante e integradora, generando mejores condiciones de vida para el conjunto de la sociedad (Xavier, en Frente Amplio, 2013 d). No se mencionan dificultades ni nada que parezca merecer ajustes o cambio y menos aún, asuntos no resueltos y, por tanto, vinculados o vinculables con la política asistencial.

Dentro de este punto sobre la política económica, se menciona la política asistencial, la cual es entendida como parte de un primer escalón. Junto a esto, se reitera la lógica de anunciar asuntos sobre los cuales seguir trabajando, que fueron objetivos de los dos primeros gobiernos del Frente Amplio, sin referencia a los aspectos que dificultaron su concreción:

Los logros alcanzados posibilitan nuevos objetivos. (...) Las reformas de una serie de servicios sociales universales, la dimensión asistencial y promocional de algunas políticas públicas en materia de ingresos, servicios y derechos, desarrolladas por el proyecto político del FA, han constituido un primer escalón. Es necesario continuar este proceso apuntando a la consolidación de bienes y servicios públicos universales de calidad, garantizando equidad de oportunidades desde el inicio mismo de la vida e incluyendo estrategias específicas que posibiliten el acceso diferencial hacia dichos bienes como proceso de discriminación positiva para obtener igualdad de resultados. En síntesis, una relación dialéctica entre logros alcanzados y nuevas reformas progresistas (Frente Amplio, 2013 f: 13; 2014: 23).

Las coincidencias, entre los documentos y con la mirada del Frente Amplio, se observa también en torno al **Estado**. Se señala que durante décadas fue arte y parte de la desigualdad, así como de la marginación política y social de amplios sectores populares. Con la llegada al gobierno, el Frente Amplio (2013 e; 2013 f; 2014) considera que se implementan cambios profundos, aunque no acabados y que deben profundizarse, entre otros motivos debido a que no es en poco tiempo que puedan modificarse años de malas prácticas, de desidia y de clientelismo. Esos cambios se los entiende orientados a lograr un Estado moderno que cumpla los derechos de la ciudadanía. Este implementa una visión moderna para alcanzar mayor eficiencia, que suma esfuerzos para lograr la coordinación de los diferentes actores públicos e impulsa propuestas participativas con una clara voluntad integradora.

Luego se indican ejemplos de esa transformación democrática del Estado y allí se observan diferencias entre los documentos. Los Cuadernos no mencionan asuntos directamente vinculados a esta tesis, lo que sí ocurre en los otros. Distinguen entre reformas estructurales y transformaciones de la Administración Central y dentro de las primeras -entre otras- ubican la creación del MIDES, los Planes de Emergencia y Equidad y las modificaciones del régimen de Asignaciones Familiares. También se destaca el fuerte énfasis dado al tratamiento interinstitucional de asuntos que así lo exigen. Una de sus expresiones ha sido la creación de Gabinetes temáticos, entre ellos el Social (Frente Amplio, 2013 f; 2014).

Finalmente, se indica que ya ha sido demostrado que las complejidades sociales no las resuelve el mercado y que ir por esa senda supone costos sociales importantes. Al contrario, el Frente Amplio concibe al Estado con un rol central en la conducción del proceso de desarrollo económico y social y como intérprete del interés general. Un Estado al servicio de la ciudadanía y como un actor fundamental del cambio con un papel de articulador, regulador y controlando y garantizando los derechos fundamentales de las personas, su calidad de vida y la distribución de la riqueza (Frente Amplio, 2013 e; 2013 f; 2014).

Se considera que lo señalado genera impactos en distintas dimensiones de la vida social y entre ellas, se destaca el **trabajo**. Todos los documentos reiteran la dramática situación al asumir el gobierno y el éxito de la gestión del Frente Amplio. Los Cuadernos, destacan el máximo histórico de desocupación, la caída del ingreso medio, el aumento de la informalidad y del trabajo precario y las jubilaciones sumergidas. Se los entiende producto de malas y desacertadas medidas de política económica. Y a esto se agrega la falta de políticas sociales que protegieran a la población de los dramáticos impactos sociales, destacándose la pobreza (Frente Amplio, 2013 a). Resulta interesante, que, en un documento de difusión masiva, las políticas sociales de protección a la pobreza, aparezcan asociadas a la crisis.

La mirada sobre los resultados es absoluta y contundentemente favorable. En los documentos programáticos, se indica desde 2005 fue desarrollada una verdadera reforma laboral, que implicó avances en derechos, reducción de la indigencia y pobreza y disminución de la desigualdad. Asimismo, se destacan las cifras récord de trabajadores ocupados, que hacen que nunca hubiera tanta gente con empleo en el país. Mención especial se realiza sobre el mayor acceso al trabajo por parte de los sectores más vulnerables: los menos de 25 años y las mujeres. La desocupación, llegando a su mínimo histórico en 2011 y 2012, aparece mencionada y también la caída persistente de la informalidad. A esto se suma, el aumento de los ingresos de los hogares producto de más empleo, mejores salarios y prestaciones sociales y la cobertura social que integra cada vez a más personas (alcanzando la más alta de la historia), ampliando los beneficios de salud. Al mismo tiempo, se mejoran las condiciones de acceso y beneficios al seguro de desempleo y se consagran derechos fundamentales a sectores particularmente desamparados, como el trabajo doméstico y el rural y mejora notoriamente el poder de compra de las pasividades y los beneficiados por estas. Asimismo, crecen las menores jubilaciones y se mejora el acceso a estas, en especial a las mujeres (Frente Amplio, 2013 a; 2013 f; 2014).

La vinculación con los asuntos centrales de esta tesis, aparece en distintos momentos. La evolución del salario mínimo es particularmente destacada, indicando que la misma tiene un importante efecto en los salarios más bajos, en la reducción de la pobreza y la desigualdad y se menciona como uno de los logros la ley de Asignaciones Familiares. De manera contundente se indica que más allá del contexto internacional favorable, los avances y logros son resultado de las decisiones políticas implementadas. Particular mención se hace a la convocatoria a los Consejos de Salarios, considerando que contribuyen a la profundización democrática y fueron un elemento clave en la lucha contra la pobreza y su reducción (Frente Amplio, 2013 a; 2013 f; 2014). Esta vinculación, también es clara en los Cuadernos:

Los gobiernos del FA han demostrado que es posible combinar el crecimiento de la economía, la inversión social orientada a los más necesitados, la ampliación de derechos y la reducción de la pobreza y de la desigualdad: Uruguay crece distribuyendo mejor. Esta es la base y de esta forma se construye el desarrollo social: brindando mayores oportunidades a más uruguayos, en especial a aquellos que menos tienen (Frente Amplio, 2013 a: 11).

A tono con lo analizado, los desafíos futuros parecen atendibles a partir de lo ya realizado. Hacia un tercer período de gobierno, el objetivo es la continuidad y ampliación de lo logrado:

En este contexto de tan bajo desempleo global, las preocupaciones se centran fundamentalmente en la sostenibilidad de los cambios realizados y en avanzar aún más en la mejora de la calidad del empleo, particularmente de aquellos grupos de población que se encuentran en situaciones de precariedad laboral vinculadas al subempleo, las bajas remuneraciones y la informalidad. Continuar reduciendo los niveles de informalidad en el trabajo es primordial en un próximo gobierno del Frente Amplio, dada la relevancia que esto tiene en la inclusión social y el ejercicio de los derechos por parte de los trabajadores. Es preciso entonces desarrollar políticas sobre la oferta de trabajo, la demanda de trabajo y la articulación de demanda y oferta de trabajo, reconociendo las condiciones o situaciones en que se encuentran los distintos grupos de trabajadores (Frente Amplio, 2013 f: 15; 2014: 29).

Dentro de los principales desafíos aparece la profundización de las políticas dirigidas a los colectivos que aún tienen mayores dificultades de empleo: mujeres, jóvenes, hombres mayores, poco calificados y en situación de pobreza, discapacitados, afrodescendientes y personas trans. También se indica que se visualiza con preocupación la brecha salarial y techo de cristal por género y la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, la compatibilización entre estudio y trabajo de los jóvenes y los círculos viciosos de pobreza-baja calificación-precaria inserción en el mercado laboral. Finalmente se destaca la necesidad de ampliar la democratización de acceso al mercado de trabajo, ya que los contactos y el capital social, continúan siendo fundamentales (Frente Amplio, 2013 f; 2014).

Lo señalado supone un cierto reconocimiento de dificultades, pero estas no aparecen así anunciadas, ni tampoco vinculadas con las políticas asistenciales, fundamentalmente las transferencias monetarias. En cambio, se realizan algunas afirmaciones como novedosas cuando se supone orientaron el accionar de los gobiernos del Frente Amplio. Se indica que:

Desde la perspectiva de la oferta de trabajo, es imprescindible aumentar el nivel educativo y la calidad de los aprendizajes, aspecto que juega un rol clave en la creación de calificaciones y capacidades para el trabajo, con sus respectivas mejoras en la productividad, el salario real y en la calidad del empleo. Asimismo, debe avanzarse en la democratización del acceso al mercado de trabajo y en la reducción de las desigualdades en el mundo del trabajo (Frente Amplio, 2013 f: 15; 2014: 29).

En la **Seguridad Social**, también la mirada es favorable. Se destaca el crecimiento de la jubilación mínima, de las pasividades en general y el aumento -calificado como notable- de cotizantes al BPS y, por tanto, de derechos para los trabajadores y sus familias. También se mencionan las operaciones de catarata y el Hospital de Ojos, las soluciones habitacionales para jubilados y pensionistas y el acceso al Turismo Social (Frente Amplio, 2013 f; 2014). Además, los Cuadernos mencionan la cantidad de jubilaciones por debajo de las 2 BPC y



agregan que “Esta inadmisibles situación se revierte drásticamente durante el período progresista, a partir del año 2005” (Frente Amplio, 2013 a: 15).

Lo mencionado no supone que no se observen dificultades y también aquí aparece mencionada la idea de problemas estructurales, junto a los paramétricos, a efectos de seguir profundizando la matriz redistributiva solidaria en la sociedad (Frente Amplio, 2013 f; 2014). Luego se mencionan los principios de orientación programática, dentro de los cuales interesa destacar el que refiere al componente contributivo y el no contributivo, entendidos como inversiones y no gastos y como parte de una visión integral:

Ambos Derechos Humanos tienen como objetivo ofrecer a todas las personas seguridad de ingresos, promoviendo un proceso de protección e integración social cada vez más abarcativo, y una sociedad cada vez más cohesionada. Considerando además que Seguridad Social y Protección Social son herramientas sustanciales para el crecimiento y desarrollo económico social, a través de la síntesis entre las prestaciones contributivas y no contributivas, por un lado, y por otro, la armonía entre políticas universales y focalizadas, resulta necesario precisar los límites financieros entre lo contributivo y lo no contributivo (Frente Amplio, 2013 f: 40; 2014: 89).

La documentación también analiza la **Educación y la Salud**. En la presentación del Cuaderno se indica que se trata de derechos que, aunque consagrados, fueron postergados durante décadas, generando una brecha de oportunidades profunda, notoria e injusta. En cambio, el Frente Amplio restituye derechos y alcanza una cobertura sin precedentes en ambas áreas. Eso no supone que no se reconozcan dificultades y, de hecho, este término es utilizado, pero no aparecen vinculadas a la gestión de gobierno, sino -nuevamente- a la necesidad de mayores plazos para desarrollar lo que se viene haciendo y esto, asociado a la complejidad. De acuerdo a Xavier (en Frente Amplio, 2013 b) las dificultades no son ignoradas, sino que se trabaja sobre las mismas de cara a generar aún más oportunidades y plenos derechos para todos y sin excepciones. Finalmente indica que no es sencilla la reconstrucción del tejido social y que nunca fueron prometidas soluciones mágicas.

Se reitera la mirada muy negativa sobre la realidad encontrada en 2005 y la positiva valoración de lo realizado por los gobiernos del Frente Amplio, siendo esto mucho más contundente en la **Salud**. Producto del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) se alcanza una cobertura del 100% y se promueve un sistema de financiamiento que se lo considera indiscutiblemente más justo que el anterior, en tanto paga más el que tiene más. Aumentan los recursos, disminuyen las diferencias entre el sector público y privado, asegurando que no exista una salud ‘pobre para pobres’ y se amplían las prestaciones hacia problemáticas antes no atendidas (Frente Amplio, 2013 b; 2013 f; 2014).

Hay un reconocimiento de asuntos que quedan por delante, que no se explican en sus motivos, y que tampoco, son vinculados con la política asistencial. Subsisten nudos críticos en el cambio del modelo de atención y a pesar del aumento de la población cubierta, es preciso una mayor exigencia de asegurar el ejercicio de derechos en salud. También en lógica de asuntos que se indican hacia adelante, sin discusión sobre lo realizado, llama la atención la primera de las prioridades, que en la infancia tendrá énfasis en abatir las cifras de

mortalidad infantil, bajo peso al nacer, prematuridad, anemia infantil y materna, la malnutrición por desnutrición crónica y obesidad (Frente Amplio, 2013 f; 2014).

En la **Educación**, también es trágica la mirada sobre la situación existente al asumir el gobierno nacional, teniendo que hacer frente al deterioro profundo del sistema educativo (Frente Amplio, 2013 b; 2013 f; 2014). Luego se observa cierta distancia en el tono de los documentos, siendo más favorable en los Cuadernos que en los restantes. Los primeros destacan que la Educación fue definida como un objetivo prioritario, siendo la primera y fundamental medida el crecimiento de recursos (Frente Amplio, 2013 b).

También aparece aquí una de las mayores declaraciones sobre las dificultades encontradas:

(...) uno de los elementos que marcaron estos años de gobierno, junto con la atención de las urgencias planteadas, fue la dificultad como fuerza política para construir una agenda compartida de discusiones, temas y acciones en educación. (...) El malestar institucional y de los actores protagónicos (estudiantes, docentes, familias) de la educación se mantiene al día de hoy (Frente Amplio, 2013 f: 31; 2014: 67).

Los documentos luego plantean avances y desafíos, objetivos y líneas estratégicas para alcanzarlos. Conforman un largo listado, donde es posible observar asuntos problemáticos, que no aparecen así consignados y/o en lógica de cuestiones novedosas que no lo son. Dentro de los avances y desafíos, se indica que uno es que el esfuerzo presupuestal sea visible para todos los actores, garantizando el derecho de todos y todas. En la enseñanza inicial, se observa que hay dificultades para lograr la efectiva asistencia a clase. Asimismo, se menciona la universalización de la Educación Media, entendiéndose que para esto es preciso revisar la arquitectura institucional. También se mencionan asuntos que precisan más tiempo y que son explicados por la situación al llegar al gobierno (Frente Amplio, 2013 f; 2014).

Los objetivos programáticos son cinco y llaman particularmente la atención los dos primeros, en tanto falta de diálogo con lo actuado en el gobierno:

Asegurar a la población la educación como un derecho humano fundamental, que se realiza a lo largo de toda la vida de niñas, niños, jóvenes y adultos y se constituye en herramienta de democracia y formación ciudadana. Garantizar el acceso universal y las posibilidades reales de permanencia y egreso en todos los niveles del sistema educativo, enfrentando las brechas de aprendizaje generadas por la desigualdad de oportunidades y condiciones, así como aquellas producidas por los propios dispositivos institucionales o pedagógicos, y actuando sobre los diversos factores de discriminación social y cultural (Frente Amplio, 2013 f: 32; 2014: 69).

Solamente en los Cuadernos, hay mención desde la Educación, a la política asistencial. Aparecen las AFAM (junto al boleto gratuito y becas) dentro de lo que se indica como mejoras de las condiciones de estudio, con mayor dotación de recursos para los alumnos y también se describe el programa Aulas Comunitarias, como uno de los planes orientados a la culminación de ciclos educativos (Frente Amplio, 2013 b).

En suma, la mirada sobre la Salud es contundentemente favorable en todos los documentos y en Educación, pueden observarse dificultades desde las orientaciones del nuevo programa,

sin que aparezcan así formuladas. En los Cuadernos, que vale recordar son para la divulgación masiva, la valoración es favorable y, por tanto, parecería que solamente se trata de continuar profundizando las reformas iniciadas en esas áreas:

Centrados en las áreas de Salud y Educación también podemos dar cuenta de la contundencia de los logros alcanzados, en ocho años de gobierno. En el Frente Amplio concebimos la justicia social tomando como eje central la inclusión. Esto implica poner en especial atención a los ciudadanos que menos tienen. Por ello, en primer término, nos enfocamos en la cobertura de servicios fundamentales para el desarrollo humano, lo cual se traduce en una mayor cantidad de uruguayos que ahora acceden a condiciones de calidad tanto en salud como en educación (Frente Amplio, 2013 b: 22).

En **Vivienda y Hábitat**, Xavier (en Frente Amplio, 2013 c) destaca una evolución en las condiciones de vida de decenas de uruguayos que estaban en una situación crítica. Se obtienen resultados indiscutibles y necesarios para una sociedad que evoluciona en inclusión. Se agrega que queda mucho por hacer y que este no es un dato que se oculte, sino que quiere ser informado y que, haciendo pie en lo logrado, se continuará avanzando.

Luego se hace referencia a la ‘inclusión sustentable’ asociada a la reducción de la pobreza y la desigualdad y producto de específicas políticas orientadas a esos objetivos. Se agrega que inclusión es también sinónimo de convivencia, en zonas marginadas donde se generan espacios urbanos y se restituye el derecho a una vida digna en los barrios más humildes y que se seguirá trabajando con determinación (Xavier, en Frente Amplio, 2013 c).

El Cuaderno retoma aspectos presentados del panorama encontrado al asumir el gobierno y avanza en una de sus consecuencias: la formación de guettos. La inexistencia de políticas de vivienda, sumadas a lo anterior, propiciaron condiciones de marginalidad, raíz de las conductas sociales problemáticas, como el consumo de pasta base (Frente Amplio, 2013 c).

También aquí se observa distancia entre los documentos. En los Cuadernos, más allá de lo indicado por la Presidenta del Frente Amplio, solamente aparece el listado de acciones realizadas por el gobierno, sin que parezcan existir dificultades y quedando solo, continuar por el camino iniciado. Se señala que se trata de un tema central para el FA y se destaca la asignación de un monto presupuestal récord para impulsar soluciones. Se informan los proyectos destinados a sectores de pobreza y exclusión, la cantidad de créditos otorgados por el BHU, el destino útil a viviendas dado por la ANV, las líneas de acción del Plan Juntos y del MVOTMA (Frente Amplio, 2013 c: 11-12). Estos aspectos también aparecen en los otros documentos, a los que agregan -entre otros- los programas multisectoriales de inclusión socio habitacional con enfoque integral (Frente Amplio, 2013 f; 2014).

En los documentos de programa -y en sintonía con otras esferas- se visualizan problemas, que no son nombrados de esta forma y que tampoco dialogan con la política asistencial. Se indica que es preciso continuar desarrollando y profundizando las líneas de acción emprendidas y cubrir a sectores no alcanzados por las mismas, lo que implica diversos desafíos, dentro de los que se menciona el terminar la emergencia habitacional; la superación de las carencias de los hogares que no cuentan con los servicios básicos, especialmente

saneamiento y agua potable y el fortalecimiento de la inclusión social, a partir de programas que integran a familias de distinta condición socioeconómica. Asimismo, se hace mención a la extensión y desarrollo de la cartera de inmuebles para vivienda, de manera de hacer posible que los sectores de menores ingresos accedan al suelo urbanizado. En relación a los realojos, se indica que continuarán enfatizando sus efectos inclusivos y para esto, se profundizará la integralidad de las acciones, se diversificarán las soluciones y se evitará concentrar familias con problemas similares, promoviendo la integración social, el uso compartido de espacios públicos, la convivencia y la no discriminación (Frente Amplio, 2013 f; 2014).

Como síntesis de lo informado por el Cuaderno que incluye vivienda, se señala que también en estos asuntos se puede dar contundencia de los logros alcanzados. Fueron iniciadas importantes reformas en esas áreas, las que se entiende deben ser continuadas para lograr una mejor calidad de vida de la gente (Frente Amplio, 2013 c).

En este contexto, es preciso mirar lo que se dice concretamente sobre la **política asistencial**. En el caso de los Cuadernos, esto se da bajo el título ‘El derecho a vivir mejor’ y en los otros documentos, lo hace en el capítulo sobre Igualdad y Derechos. Este se inicia indicando que el Frente Amplio comenzó respondiendo a la emergencia con el PANES y luego apuntó a construir rutas de integración social con el Plan de Equidad (Frente Amplio, 2013 f; 2014). A continuación se realiza una afirmación que llama la atención. Parecerían no observarse dificultades en la estructura de bienestar y en cambio, ubicarse en asuntos de diseño:

Es evidente que en 2005 el contexto social era otro. En los años transcurridos se alcanzaron mejoras en la transformación de crecimiento en distribución: ingresos, acceso al empleo, acceso a servicios sociales. Las mejoras en el empleo, los salarios y jubilaciones reales, la baja del desempleo y sus impactos en pobreza, indigencia y desigualdad son notorios. Todo lo cual fue acompañado de un aumento sustantivo del gasto social. Para ello han convergido reformas estructurales (salud, tributaria, laboral) con medidas particulares en cada área de la política social en un contexto de crecimiento económico y decisión distributiva. Hoy la tarea es la consolidación de políticas sociales integrales y de calidad. La clave de la integralidad reside en una fuerte articulación de las políticas en el diseño y en su ejecución. La clave de la calidad se asienta en el diseño, en la ejecución y en la evaluación (Frente Amplio, 2013 f: 30; 2014: 65).

Luego, reiterando los anuncios que parecen novedosos, pero no lo son y, por tanto, sin diálogo con las dificultades encontradas, se indica la finalidad política del Frente Amplio:

(...) asegurar el pleno ejercicio de los derechos de todas y todos los habitantes del Uruguay en condiciones de igualdad, en especial de aquellos que se encuentran o pueden encontrarse en situaciones de vulnerabilidad social; garantizar igualdad de oportunidades en el acceso a trabajo digno, servicios sociales universales y prestaciones sociales de calidad; y promover la integración social (Frente Amplio, 2013 f: 30; 2014: 65).

Para lograr ese propósito, se proponen ocho acciones, donde algunas son novedades, otras suponen continuar desde la favorable valoración y otras reiteran orientaciones indicadas en 2005. Dentro de las primeras se ubica el desarrollo del Sistema de Cuidados y de políticas universales transversales vinculadas al género, el origen étnico, la orientación sexual, etc. y

la referencia expresa a acciones sobre los sectores socioeconómicos medios. Integran las segundas la consolidación y continuidad de las reformas iniciadas en las políticas sectoriales, con un fuerte impulso a la transformación en la educación, la salud, la vivienda y el hábitat, el trabajo y el empleo, el deporte y la cultura (Frente Amplio, 2013 f; 2014).

Finalmente hay varias acciones que hacen a los asuntos de esta tesis. En algunos casos no queda clara la novedad, ni los motivos que justifican su reiteración. Se plantea consolidar la Red de Asistencia e Integración Social como componente estructural de políticas y acciones focalizadas, frente a los riesgos sociales y los ciclos económicos y también fortalecer el Gabinete Social, el Consejo Nacional de Políticas Sociales y las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales. Se espera que desarrollen mecanismos para el buen funcionamiento de las articulaciones entre las políticas sociales, las económicas y las urbano-territoriales; los componentes sectoriales universales; entre estos y la Red de Asistencia e Integración Social y las políticas nacionales y las departamentales (Frente Amplio, 2013 f; 2014).

En otros casos parecería tratarse de asuntos novedosos, pero que más que esto, expresan dificultades, sin ser así anunciadas. Se plantea desarrollar en los servicios universales, mecanismos de vínculo con las personas y las familias, en particular aquellas en situación de vulnerabilidad social y también definir trayectorias específicas de protección atendiendo al ciclo de vida con un enfoque pro movilidad ascendente. Finalmente se menciona el dotar al conjunto de las reformas de un enfoque pro integración social, entendiendo que esto supone prestaciones de bienes y servicios públicos de calidad y localización de servicios que atiendan razones de cobertura e integración social (Frente Amplio, 2013 f; 2014).

La presentación específica sobre la **Red de Asistencia e Integración Social** comienza destacando la significativa reducción de la pobreza e indigencia y la mejora en la distribución del ingreso. Se considera que esto es producto del aumento del Gasto Público Social y de la existencia de una nueva institucionalidad y el desarrollo de políticas públicas. Luego se plantea lo realizado durante los últimos cuatro años, destacando un cronograma intensivo de vistas a los hogares en peor condición; la puesta en marcha de programas de proximidad orientados a la revinculación a los servicios sociales y la implementación del Sistema Integrado de Información del Área Social (SIAS). También se menciona la Estrategia por la Vida y la Convivencia, considerando que con ella se avanza en la focalización territorial del combate a la pobreza, articulada con las políticas de seguridad pública y apuntando a combatir la exclusión social. Hacen parte del listado los programas PIAI, de Realojos y el Plan Juntos, indicando que apuntaron a responder a la emergencia socio-habitacional y el abordaje de nuevas temáticas como la de la población transgénero y transexual propiciando su vinculación al sistema de protección social (Frente Amplio, 2013 f; 2014).

Los Cuadernos dan cuenta de la creación del MIDES y la puesta en marcha del PANES. Se entiende que, sin este, la indigencia se habría duplicado y luego se hace una afirmación importante: fue mucho más que un Plan para distribuir dinero (Frente Amplio, 2013 c), aunque no se avanza en lo que esto supone. También se describen brevemente la TUS, las Cooperativas Sociales, los Programas Prioritarios y el Plan 7 Zonas, PIAI, Plan Juntos.

Continuando con la práctica de información que no se explica, se indica que a continuación del PANES, el gobierno aprueba el Plan de Equidad, para profundizar las políticas sociales. Se informa de la renovación de las AFAM para familias con niños y adolescentes, que no están en el mercado formal de trabajo y de la Asistencia a la Vejez (Frente Amplio, 2013 c).

Hacia el futuro, vuelven a observarse diferencias entre los documentos. En los Cuadernos se indica que, aunque queda camino por recorrer, las evaluaciones, incluyendo a las realizadas por los organismos internacionales, indican que la nueva estructura de programas sociales alcanza a más personas y protege mejor a los más pobres y (Frente Amplio, 2013 c). En los restantes documentos se reitera la lógica de afirmaciones que no dialogan con lo realizado y además se observa un aspecto muy relevante y es que la mirada sobre las políticas sectoriales es menos favorable que la realizada por ellas mismas. Parecería que es la política asistencial, la que ‘coloca malas noticias’. Se plantea como objetivo contribuir a la reducción sostenida y sustentable de la pobreza, la segmentación social, la desigualdad socioeconómica y la eliminación de la pobreza extrema. Y se agrega que para que esto sea posible:

(...) junto a las transformaciones en las políticas universales, se debe consolidar la Red de Asistencia e Integración Social (RAIS) a partir de un conjunto de prestaciones focalizadas socioeconómicamente y otras orientadas a la atención de vulnerabilidades específicas asociadas a las situaciones de pobreza, segmentación social, desigualdad y a las vulneraciones de derechos asociadas a aquellas (situación de calle, consumo problemático de drogas, violencia de género, etc.). Las prestaciones de la RAIS deben estar vinculadas con las prestaciones de carácter universal (que deben ser de buena calidad), y orientadas claramente a la superación sostenible de la pobreza y a la integración social. Es una asistencia que, atendiendo situaciones de vulnerabilidad social, tiene el horizonte de la integración social de las personas y las familias. Esto supone que dicha población no debería limitarse a participar en programas focalizados, sino finalmente revincularse a servicios universales y generar capacidades para insertarse en el mercado de trabajo formal (Frente Amplio, 2013 f: 42; 2014: 94).

En sintonía se indica también que, de cara al desafío mencionado, es fundamental:

(...) avanzar en el acceso y permanencia de las personas en los servicios públicos, así como propender a la cohesión social y territorial, e impulsar la generación autónoma de ingresos de las familias a través de su acceso al trabajo decente (Frente Amplio, 2013 f: 42; 2014: 94).

En algún caso, se trata de dificultades más claramente reconocidas:

El país muestra aún rezago en el acceso a bienes y servicios públicos sociales imprescindibles para el desarrollo humano tales como la educación, la vivienda y el hábitat con brechas significativas en términos urbano-territoriales, de edades, por ascendencia racial y de identidad de género (Frente Amplio, 2013 f: 42; 2014: 94).

También se agrega, como aspecto efectivamente novedoso, la necesidad de cuidados y el Sistema Nacional de Cuidados, como respuesta pública.

Esta tónica se reitera en varias de las 14 acciones que se nombran para dar cumplimiento a las líneas estratégicas. Se habla de la ampliación de cobertura y mejora de la calidad de los

servicios públicos y de desarrollar en los servicios universales mecanismos de vínculo con las personas y familias en situación de pobreza o vulnerabilidad social. En relación a las condicionalidades de las AFAM se observa la importancia de considerar la oferta de servicios de manera de hacer efectivo el cumplimiento de los controles y asistencia. También se propone promover la autonomía económica de las personas a través de la capacitación y las políticas activas de empleo, saliendo al encuentro de situaciones de vulnerabilidad y exclusión social agravadas por la discriminación. Finalmente se plantea el avance hacia una generación de políticas sociales cada vez más integrada y articulada, de la cual los dispositivos de la RAIS deben formar parte (Frente Amplio, 2013 f; 2014).

Pero esto también se observa en asuntos en los cuales el MIDES tiene una posición de liderazgo. Se menciona la ampliación de la cobertura de los dispositivos de proximidad, sabiendo que esta intervención debe estar acompañada de condiciones materiales y servicios adecuados a la demanda, tales como vivienda, trabajo, educación, cuidados y salud mental. Y simplificar programas similares de manera de ganar cobertura. Hay varias medidas centradas en las transferencias monetarias, comenzando con la mejora de su calidad. También se menciona su articulación con bienes y servicios públicos de calidad, facilitando el acceso a estos. Otro punto refiere a la reforma de las prestaciones, de manera de evitar los incentivos a la informalidad, y otro a las condicionalidades de las AFAM. En relación a estas se plantea la creación de un protocolo de actuación en caso de incumplimiento que refuerce el objetivo de la revinculación al sistema educativo y de salud. Finalmente se plantea la articulación en un único sistema el conjunto de transferencias monetarias que tiene el objetivo de la asistencia social, evitando su solapamiento, racionalizando las ventanillas de gestión y simplificando los procesos de selección de las personas beneficiarias. Las referencias a la TUS se centran en su formalización por ley (Frente Amplio, 2013 f; 2014).

Llaman también la atención asuntos ubicados en el punto dedicado al Ciclo de Vida. Se define a la primera infancia como una prioridad nacional y luego con tono de novedad se plantea la importancia de esta etapa y se agrega que se observan características diferenciales según el medio socioeconómico y cultural de los niños y niñas, lo que facilita la reproducción de las desigualdades. Dentro de los avances y desafíos se indica que se han dado avances, pero no están al alcance de todos. Se hace referencia a las AFAM – PE, destacando su importante incidencia en los hogares de menores ingresos y su impacto en la reducción de la pobreza y la indigencia. Finalmente, -y entre otros- también son mencionados los programas Uruguay Crece Contigo y Cercanías (Frente Amplio, 2013 f; 2014).

A partir de lo mencionado se indican como objetivos programáticos, algo que -nuevamente- no es novedad, ni dialoga con lo ocurrido desde 2005 :

La orientación general se expresa en una fuerte apuesta a la universalización de las políticas públicas en la materia. Estas políticas universales deben comprender acciones para la inclusión en las mismas de los niños, niñas y adolescentes pertenecientes a hogares en situación de pobreza. De esta forma se contribuirá a evitar la reproducción de la pobreza en nuestra sociedad (Frente Amplio, 2013 f: 44; 2014: 99).

A partir de esto, hay viejos asuntos y nuevos, vinculados al cuidado. En cuanto a la Juventud, en educación el horizonte es:

Fortalecer las trayectorias educativas de adolescentes y jóvenes reduciendo la desvinculación, el rezago y universalizar el egreso de la educación media. Al mismo tiempo que reducir las brechas educativas entre varones y mujeres jóvenes y las de aquellos provenientes de los hogares pobres y no pobres (Frente Amplio, 2013 f: 45; 2014: 103). Además se propone la mejora de las oportunidades de inserción y la continuidad laboral bajo condiciones de trabajo decente, reducir las inequidades de género en el acceso al mercado de trabajo y compatibilizar trabajo y estudio (Frente Amplio, 2013 f: 46; 2014: 104).

Finalmente, uno de los Cuadernos, junto a vivienda y política asistencial, da cuenta de la Estrategia por la Vida y la Convivencia, abordando el problema desde la integración social y la seguridad pública. Es entendida como diferente de la visión de la derecha solo centrada en la respuesta policial, el aumento de las penas y la rebaja de la edad de imputabilidad. Se mencionan las medidas adoptadas, donde parte importante son de materia policial y Plazas de Convivencia (Frente Amplio, 2013 c; 2013 f; 2014). No se observa ninguna referencia a las condiciones de vida de la población que habita en las zonas a trabajar por la Estrategia.

### VIII.III. EN SÍNTESIS

i) **En el segundo período de gobierno del Frente Amplio se continúa la ampliación, diversificación e institucionalización de la política asistencial** y así se configura en un cuarto momento de ese proceso, con expresiones institucionales y programáticas.

ii) En relación al Frente Amplio como fuerza política, también en este período, es el gobierno quien la orienta. No es solo que las valoraciones son similares, sino también los temas y formas de expresión. **No parece tener el Frente Amplio, capacidad de interpelar al gobierno, ni de colocar asuntos por fuera de la agenda de este.**

iii) Dentro de las innovaciones institucionales resulta significativo el retorno a la lógica ‘*by pass*’ propia de los años 90. En tanto esto se da en lo que constituye LA medida del Presidente Mujica en política asistencial, supone también una lectura sobre el Estado y su gestión. Además, es relevante el proceso de reestructura del MIDES, fundamentalmente en términos de confianza en las formas y la preocupación por la eficacia y eficiencia, que adquiere una importancia que no tiene la efectiva capacidad de la política asistencial de oficiar de puente hacia el mundo del trabajo y las restantes prestaciones públicas. O en su defecto, estos últimos aspectos, quedan básicamente asociados a la eficacia y eficiencia.

iv) En términos programáticos, se consolida la lógica de ‘diagnósticos bajamente explicitados’, combinado con las improntas personales en las definiciones programáticas. Comienza con el Plan Juntos, pero lo trasciende. Resulta inconsistente la declaración de emergencia habitacional con la mirada con que se inicia el segundo gobierno y en particular,



sobre el contexto social, económico y político que se vivía, la gestión del MIDES y los procesos emprendidos en el área de la vivienda. **Tampoco llega a entenderse el sentido y la novedad de la Reforma Social, que básicamente reitera lo señalado en el Plan de Equidad.**

v) La mirada general, tanto del gobierno como de la fuerza política, sobre la gestión realizada, es absolutamente favorable, teniendo relevancia lo ocurrido en el mercado de trabajo y en las políticas sociales, por tanto, los asuntos que tuvieron centralidad para justificar y legitimar la política asistencial en 2005. Además, dentro de los resultados generados por la acción de gobierno, aparecen siempre los asuntos centrales de esta tesis. La reducción sustantiva de la pobreza, la indigencia y la desigualdad forman parte de lo que una y otra vez se reitera.

Se reconocen al pasar, algunas dificultades, pero parecen menores y atendibles con más tiempo de gobierno. Además de ser pocas las dificultades observadas y/o los problemas nombrados en tanto tales, cuando aparecen, lo hacen básicamente desde la política asistencial y no desde el trabajo y/o las políticas sectoriales. **La pobreza, indigencia y desigualdad que persisten, parecen atendibles desde innovaciones o ajustes en el diseño de las políticas implementadas y/o de la institucionalidad existente.**

vi) En tanto se mejoran los sistemas de información y monitoreo, la documentación logra importantes niveles de descripción de la población vulnerable y de las respuestas construidas, al punto que la ‘descripción se vuelve explicación’ y donde parece creerse que avanzar sobre la primera, supone necesariamente ir por la segunda, lo que no es así.

No hay duda de las inscripciones disciplinarias de quienes lideran esos procesos en el MIDES (economistas, sociólogos) y la de quien escribe este documento, tiñen la mirada sobre estos asuntos. Dicho esto, parece observarse una ‘fascinación por y con el dato’, la referencia a datos desconocidos y al detalle del hogar y la persona ilustran el tono general de los documentos. Esto es particularmente ilustrativo en el informe sobre actividades y programas, donde hay un punto denominado ‘contexto’. Este, de acuerdo al diccionario de la Real Academia Española, es el entorno físico o de situación, ya sea político, histórico, cultural o de cualquier otra índole, en el cual se considera un hecho. Es esto lo que está ausente y en cambio es sustituido por la descripción del problema concreto a abordar.

La lógica de ‘descripción sin explicación’ o de ‘dato sin problematización’, aparece incluso en aquello -poco- configurado como problema. El informe de Uruguay Trabaja, reconoce que no tuvo impacto en la inserción laboral formal de los participantes y el de Aulas Comunitarias destaca que los estudiantes se revinculan a partir de ese dispositivo, pero los efectos se reducen cuando se reinsertan en los centros de enseñanza media básica (MIDES, 2013: 204, 381), pero hasta ahí se llega.

Esta ‘fascinación por y con el dato’ convive -en algunos casos- con la sospecha por este, lo que expresa y la forma en que se mide y así, la propia experiencia de quienes participan pasa a tener un valor absoluto, independientemente de los resultados.

Lo señalado no supone desconocer la importancia de los datos y de las experiencias para las personas, pero se trata de visualizar que de una forma o de otra se abandona la discusión sobre las dificultades para oficiar de puente. No hay una interpelación a la realidad del mundo del trabajo y/o a la gestión de la política pública y, sobre todo, no lo hay al discurso ‘de un mundo de posibilidades para todos y todas’. Las desigualdades persistentes y desde allí la justificación y legitimidad de la política asistencial, no aparecen.

vii) **Además de debilitamiento en la construcción de explicaciones, también se observa el escaso (y por momentos nulo) diálogo con lo realizado por el gobierno anterior y esto lleva a otro de los mecanismos que supone ‘dar por novedad’ asuntos que no lo son.** Esto ya fue mencionado en torno a la Reforma Social y el Plan de Equidad, pero también se visualiza en los aspectos que hacen a la articulación, la multidimensionalidad y expresiones de la vulnerabilidad. En el capítulo anterior se describieron algunos de los diversos espacios existentes para la coordinación, tanto a nivel central como territorial. Pese a esto, se mantiene como problema y, sobre todo, como apuesta. No aparecen dudas que la respuesta está ahí, y por tanto no hay preguntas sobre si no estará por otro lado, dada justamente la cantidad de dispositivos existentes. Tampoco hay una problematización respecto a los motivos que llevan a que esto esté particularmente centrado en la vulnerabilidad y la pobreza. Cuando se esbozan algunas explicaciones, se ubican en la multidimensionalidad, que se mantiene como novedad y que parece exclusivo de la pobreza y la vulnerabilidad. Esto se combina con la idea de expresiones novedosas de esta última, que cuando se describen, tienen larga data.

viii) De esta manera, la política asistencial se consolida y amplía en un contexto de crecimiento y de mejora en muchos de los indicadores sociales y fundamentalmente de aquellos a los cuales estuvo asociada la explicación de su puesta en marcha. Si previamente a 2005 y en los primeros años de gobierno, el Frente Amplio construye fundamentalmente en base a la realidad del trabajo y de las políticas sectoriales de orientación universal, la justificación sobre la política asistencial, a partir de 2007 y sobre todo en este segundo período, deja de ser explicada, queda naturalizada y consolida su configuración como dato.

Así, se configura como un dato, pero incómodo, que molesta a propios y ajenos. El gobierno no termina de zanjar si la suba o baja de las transferencias monetarias es algo a valorar de manera favorable o no. Y a los problemas de legitimidad en torno a estas a los cuales se hace referencia, la respuesta del gobierno es la focalización y el control de las condicionalidades. Así, ‘la solución’ a los problemas de legitimidad, termina colaborando con su conformación como problema.

ix) Lo anterior lleva inevitablemente, a la individualización de la problemática social. Si una y otra vez se reitera que las posibilidades en los núcleos del bienestar, están dadas y también desarrollados dispositivos múltiples y variados de intermediación, no lograr efectivamente acceder o permanecer en el trabajo, o en el sistema educativo, solo puede ser responsabilidad de las personas individualmente consideradas.

## SÍNTESIS FINAL Y CONCLUSIONES

Luego de gobernar la Intendencia de Montevideo desde 1990, el Frente Amplio asume esa responsabilidad a nivel nacional en 2005, permaneciendo en la misma durante tres períodos consecutivos. Junto con acciones orientadas al mundo del trabajo, una de las medidas implementadas de manera inmediata a partir de marzo de ese año, fue el desarrollo de política asistencial, entendida como programas dirigidos a los pobres en tanto tales.

Se trata de una acción que el Frente Amplio como fuerza política, a través de sus documentos oficiales, plantea de manera previa a ganar las elecciones en 2004 y de cara a la misma. Pero fue siempre presentada como una acción de corto plazo y asociada a la emergencia social que se entendía existía en el país desde un largo plazo, pero particularmente agudizada desde 2002 y que tuviera como expresiones centrales el aumento de la pobreza, la indigencia, la desigualdad, y la precariedad e informalidad en el empleo y la falta de este. Se trata además de una acción cuya ubicación institucional estuvo pensada en la órbita de Presidencia de la República, discutiendo y descartando la creación de un Ministerio de Desarrollo Social.

Pese a esas definiciones, a partir del 2008 con el Plan de Equidad, el Frente Amplio, amplía, pero fundamentalmente estabiliza e institucionaliza la política asistencial dentro del conjunto de prestaciones públicas y, además, inicia su gestión con la creación del Ministerio de Desarrollo Social, de hecho, única acción de este tipo durante los tres períodos de gobierno.

A partir de esta realidad, esta tesis estuvo orientada a comprender los fundamentos que llevaron al Frente Amplio a crear, pero sobre todo a estabilizar ese componente asistencial y como construyó (o no) legitimidad en torno a esta medida. El estudio se centra en los dos primeros períodos de gobierno, en tanto se considera que es en esos que se sientan las bases institucionales y programáticas de la política asistencial. Para analizar la forma en que es fundamentada la asistencia en contextos de emergencia, pero fundamentalmente, fuera de la misma, es preciso transitar más allá del primer período de gobierno.

Son cuatro los motivos que sustentan este interés, comenzando con la señalada relevancia política de esta línea de actuación en los gobiernos del Frente Amplio. Pero se trata de una línea que filosófica e históricamente se recuesta en las perspectivas liberales, las que se suponen alejadas de la izquierda política. Luego, la política asistencial comienza su desarrollo en los años 80/90 bajo la influencia de esas perspectivas y, por tanto, el fuerte cuestionamiento a la intervención del Estado en la protección social, pero se amplifica y estabiliza en el país -en sintonía con otros del continente-, en un contexto a distancia de esta situación. Finalmente, el objeto de esta tesis es importante, en tanto ha aumentado su relevancia en el debate público, observándose el crecimiento de quienes creen que la pobreza se debe a causas individuales y no sociales. Que esto sea bajo gobiernos progresistas, resulta al menos, paradójico.

Esta tesis, recoge la definición de Arias (2012) y concibe a la política asistencial como las acciones dirigidas a los pobres en tanto tales, aunque sabiendo que los determinantes que operan sobre esta situación, centralmente, están fuera de esta. Además, se considera que la

potencia de la mirada sobre la política asistencial se adquiere cuando es ubicada en su relación con las restantes prestaciones del Estado y el mercado de trabajo, por tres motivos

. En primer lugar, dado que su delimitación conceptual y expresión concreta, tiende a estar asociada a lo que ocurre en el mundo del trabajo y a las expectativas en torno al mismo. Luego, debido a que la política asistencial prácticamente nunca es pensada como un lugar definitivo y sí de tránsito hacia esas esferas. Además, porque se considera que en la construcción (o no) de legitimidad, tan importante como lo que se dice sobre la asistencia, resulta sobre lo que se enuncia sobre el resto de los ámbitos potencialmente proveedores de bienestar.

Finalmente, otro aspecto que orienta la mirada de esta tesis refiere a destacar la dimensión política que supone siempre la política social. Esta configura determinadas circunstancias (y no otras) como problemas, que expresan una mirada de la realidad y de los aspectos que la explican y sostienen su permanencia en el tiempo.

La estrategia metodológica supuso el análisis de documentación producida por el Frente Amplio como fuerza política y en el gobierno nacional y la realización de 19 entrevistas en profundidad a personas que ocuparon cargos de relevancia en el primer y/o segundo gobierno en el MIDES y/o en el Consejo Nacional de Políticas Sociales, espacio creado por el gobierno en 2005 y con relevancia en definiciones en torno a la política asistencial.

Además, y previamente, se puso foco en el análisis de las conceptualizaciones sobre la asistencia y en ubicar históricamente su proceso de emergencia y consolidación en los países desarrollados y América Latina. Asimismo, procuró visualizarse el lugar que esta línea de política pública tuvo en Uruguay previamente a 2005.

A pesar del desarrollo que la política asistencial y los debates en torno a la misma, adquieren desde los años 80 y 90 del siglo pasado, las conceptualizaciones sobre la misma no acompañan esa expansión, observándose en muchos casos, la sola descripción de las políticas y/o programas implementados. Además de entendida como acciones dirigidas a los pobres en tanto tales, la asistencia también es definida como prestaciones de carácter no contributivo. Más allá de esto, el análisis realizado permite visualizar que no alcanza con ser pobre para tener acceso a la asistencia y que esa posibilidad está mediada por dos criterios que históricamente la atraviesan: la pertenencia comunitaria y la inaptitud para el trabajo. La asistencia tiende a ser una protección territorializada y fundamentalmente planteada en oposición al trabajo. Se trata de marcas lejanas en el tiempo, que pueden reconocerse desde las primeras Leyes de Pobres de 1601 y que retornan con total relevancia, a partir de los '90.

La ineptitud para el trabajo, adquiere enorme significación, apareciendo esa relación en algunos aspectos, pero omitida en otros. Históricamente y en la actualidad, lo que se observa es que la 'necesidad' de asistencia, está vinculada a nulos o bajos ingresos y esto lleva a asociarla al trabajo, a no tenerlo, o tenerlo en condiciones precarias y/o con bajos salarios. Pero esta realidad logra muchas veces desaparecer del relato sobre las explicaciones que motivan el desarrollo de la asistencia. Esto es, aunque la asistencia está estrechamente asociada al trabajo, se logra generalmente mirarla a distancia del mismo.

Se trata de una distancia que opera en la explicación de la asistencia, pero no, en las expectativas sobre la misma. La asistencia ha estado y está, atravesada por la preocupación de desalentar al trabajo y, por tanto, debe ser siempre menos preferible a este y ha sido también -en algunos momentos más que en otros- desvalorizada socialmente. Desde distintas miradas y orientaciones, lo que da sentido y dignidad es el trabajo, y esto lleva, en algunos planteos a discutir y luchar por las condiciones para que esa dignidad sea posible, pero en otros, a defender el trabajo, fuera de toda consideración de las circunstancias en que se realiza. La asistencia, además de menos preferible que el trabajo, debe ser un vehículo que permita esa vinculación en caso de no existir.

El análisis conceptual sobre la asistencia, nos indica que también se trata de una línea de actuación pública menos jerarquizada que otras acciones, fundamentalmente la protección del trabajo y la propiedad social. Esto generalmente no se deriva de sus limitaciones para aportar en el bienestar y la protección social, sino de las valoraciones que se tienen sobre las otras esferas que potencialmente lo proveen. Esto hace que, para comprender la asistencia, sea preciso sumar dos aspectos más. En primer lugar, considerar que históricamente ha sido una práctica, no solo desalentada, sino, además, estigmatizada, así como los receptores de la misma. De esta manera se refuerza su rol de tránsito al mundo del trabajo o las restantes prestaciones públicas, y, además, que vaya prácticamente siempre acompañada de procesos promocionales. Difícilmente la asistencia encuentra un sentido y, sobre todo, una legitimidad en sí misma. Esto parecería ocurrir solo en situaciones extremas, pero alejadas mínimamente de ellas, el sentido está afuera, en otro lado al que debe irse y el derecho a garantías mínimas de vida, no surge prácticamente nunca legitimando a la asistencia.

La centralidad del trabajo en la forma que la asistencia ha ido tomando y en los debates en torno a la misma, también es observable en el análisis de su ubicación histórica, tanto en sus expresiones concretas, como en las formulaciones sobre el Estado de Bienestar. Al margen de la manera en que este es conceptualizado, estuvo asociado (en la realidad o como horizonte) a una situación de pleno empleo, con lo que esto supone en términos de acceso al trabajo, pero también a garantías y salarios alejados de la sobrevivencia.

Más allá de sus trazos de largo plazo y en Inglaterra, durante el siglo XX será en el contexto de las orientaciones liberales, donde la política asistencial adquiera centralidad. El mayor (en relación, a otras orientaciones) desarrollo del mercado en la protección y bienestar social, convive con la presencia residual del Estado, orientada a los más pobres, esto es, con la política asistencial. Esta y los debates en torno a la misma, adquirirán centralidad en los años 80/90, en el contexto de las transformaciones en el mundo del trabajo expresadas en la crisis de la sociedad salarial, cambiando el lugar residual que tuviera en los años dorados. El resurgir del desempleo (tanto por quienes procuran ingresar al mercado de trabajo, como por la ‘desestabilización de los estables’) sumado a la precarización del empleo, son parte central del contexto de ampliación de la política asistencial. A estas transformaciones, y también como parte del contexto de surgimiento y ampliación, se suman fuertes cuestionamientos al rol del Estado en la protección y bienestar social. Este dato absolutamente importante, pierde esa relevancia en el momento de analizar la política asistencial. Aparece para explicarla,

pero luego se autonomiza para valorarla y legitimarla. La política asistencial, surgida a partir de las consecuencias de los procesos sociales provocados por esas transformaciones, tomará en los países desarrollados centralmente la forma de rentas mínimas de inserción.

Con distancia con el mundo desarrollado, estos procesos también serán los que alimenten la emergencia de la política asistencial en América Latina. Las dramáticas consecuencias sociales de los procesos de ajuste estructural, expresadas en la realidad del mercado de trabajo y el aumento de la pobreza, indigencia y desigualdad, habilitarán también el desarrollo de la política asistencial que tomará centralmente la forma de los Fondos de Inversión Social y luego los Programas de Transferencias Condicionadas. Esto irá asociado a innovaciones institucionales, básicamente con la creación de Ministerios de Desarrollo Social. Estos procesos tendrán en los organismos multilaterales (fundamentalmente BID y BM) actores claves, tanto en la mirada de la realidad como en el otorgamiento de préstamos.

En el contexto de los gobiernos progresistas en América Latina, que supusieron un reposicionamiento del Estado en la provisión de bienestar social y la mejora de los indicadores sociales, la política asistencial continuó su proceso de expansión, consolidación e institucionalización y también lo hicieron (y se agudizaron) los debates en torno a la misma.

El desarrollo de la política asistencial estará acompañado y asociado a reformas en las políticas sociales. El denominado nuevo modelo, se consolida a partir de los años 90. Basando su fundamento en las críticas al anterior modelo (propio de los incompletos Estados de Bienestar de mitad del siglo pasado), no va en el sentido de atender las dificultades, sino de reducir la intervención del Estado. Aunque integrado por varios elementos, aquellos que tienen mayor relevancia suponen pasar de políticas con orientación universal, centralizadas y con exclusiva participación del Estado, a políticas focalizadas, descentralizadas y con participación de otros actores en la gestión de la política social, teniendo relevancia las organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro. Los receptores de los programas también serán convocados a participar. Ya en el siglo XXI, es posible observar una nueva tanda de innovaciones en torno a las políticas sociales. En el marco de las primeras modificaciones, pasarán a tener centralidad los objetivos de capital social y capital humano, la intersectorialidad e integralidad serán apuestas relevantes sobre todo en lo que hace a los programas orientados a la pobreza, en torno a la cual se insistirá en su multidimensionalidad y finalmente, estar en ‘terreno’ adquirirá relevancia.

Se trata de innovaciones que, aunque presentadas como de carácter general en las políticas sociales, tomarán particular forma en las asistenciales. Esas apuestas en la atención a la pobreza, colocan como especificidades de esta, asuntos que no lo son (la multidimensionalidad, la necesidad de respuestas articuladas e intersectoriales y de proximidad) y en cambio, suelen omitir aquellos que sí lo son (básicamente el insuficiente acceso a niveles básicos de bienestar social y la persistencia de desigualdades).

Del análisis realizado tanto en el mundo desarrollado como en América Latina, es posible observar algunos trazos generales en relación a la política asistencial y las discusiones asociadas, que también estarán presentes en el país. Un primer aspecto (históricamente y en

la actualidad) es su baja significación material, esto tanto en términos de lo que supone como prestación concreta (lo que no quita su relevancia para las personas receptoras), como dentro del gasto público. En función de esto -y entre otros aspectos-, vale la pena problematizar cual es el tipo de trabajo que podría desalentar la asistencia. Si esto ocurre, el problema no parecería estar en esta política pública, sino del tipo de trabajo colocado en la discusión. Se trata además de una significación material que no guarda relación con los debates que genera, que esos sí, son de enorme significación. Parecería que lo que inquieta, pasa por otro lado.

En segundo lugar, la asistencia prácticamente no es nunca un lugar de llegada, teniendo la intención de ser una vía para alcanzar el mundo del trabajo y/o las políticas sectoriales de orientación universal. La política asistencial encuentra rápidamente dificultades para cumplir con sus objetivos y en particular con esa intención de transitoriedad, lo que lleva a distintos procesos. Por un lado, a valorar la política asistencial solamente a partir de la comparación con la situación de partida y/o desde lo que señalan las personas receptoras. Casi siempre, 'algo' será mejor que 'nada' y en situaciones sociales extremas como son a las que se dirige la política asistencial, es fácil instalar una distancia con la situación de partida. La insistencia en estos aspectos (por ejemplo, en la reducción de la severidad de la pobreza) omite o al menos, dificulta, la discusión sobre la distancia con estándares de bienestar socialmente definidos para el conjunto de la población. Es preciso una y otra vez diferenciar entre estar 'algo menos mal' y el 'estar bien'. A esto suele sumarse la reiteración de lo que se hace, que contribuye además con la idea de que 'mucho se hace' por los pobres, sin ninguna discusión sobre para que alcanza o que permite eso que se hace y lo hecho en relación a otros sectores sociales. Asociado a esto, tiende a valorarse la política asistencial solamente desde su existencia. Que haya alguna prestación pública y que llegue a población que no tenía acceso, adquieren valor por sí mismo y de nuevo, omitiendo o dificultando la discusión sobre lo que genera o produce esa llegada. Estos elementos contribuyen a instalar 'el riesgo de la complacencia' (Baráibar, 2012).

Hacer de la 'llegada' a la población excluida de la protección social un eje de tal centralidad, que minimice el debate sobre los contenidos de esa incorporación, lleva al riesgo de institucionalizar una respuesta a la pobreza distinta al resto de la sociedad. Este es un aspecto destacado sobre los regímenes de bienestar resultantes de los gobiernos progresistas. Esto vuelve necesario un debate que trascienda el foco en el acceso, de manera independiente al tipo de riesgos cubiertos, a la calidad de la cobertura y, sobre todo, a su legitimidad.

Otro asunto observado en relación a la política asistencial refiere a una dificultad que se deriva de una característica que lejos de matizarse en el tiempo, parece agudizarse y refiere al desajuste entre realidad y dispositivo. La política asistencial reconoce en su fundamentación la complejidad de la situación, pero al mismo tiempo avanza en un proceso de 'simplificación' de la respuesta. Esto se expresa tanto en la materialidad que la política viabiliza como en los tiempos de actuación para las poblaciones en situaciones sociales de mayor complejidad.

Vinculado a lo señalado, otra de las tensiones refiere a la insistencia en el proceso y no en el resultado, en algunos casos como reacción a la forma de medir a esto último. Más allá de los

debates sobre como valorar los éxitos o fracasos de las intervenciones, lo que aquí se quiere advertir es que la excesiva insistencia en el proceso, más que reconocimiento de otras dimensiones lo que implica es una aceptación del fracaso en los resultados. Esto se vincula a la ubicación de la asistencia como ‘puente’ y el desarrollo de dispositivos cuya virtud estaría en la flexibilidad y la capacidad de adaptarse a las características y tiempos de los sujetos. Esta ‘adaptación’ de la política –en un sentido compatible-, no logra quebrar las dificultades para la inserción y permanencia en los espacios proveedores de bienestar. De esta forma, la política asistencial queda atrapada ‘entre el reconocimiento y la renuncia’: en el propio acto de reconocer las particularidades de la población beneficiaria, se termina renunciado a algo más que una simple inserción social por y en el mundo asistencial (Baráibar, 2014).

Problematizar lo señalado se vuelve imprescindible por el riesgo de desplazamiento, que se suma al ya señalado y toma forma cuando la realidad se impone y los límites de la política asistencial se tornan evidentes. Expresa un proceso donde tiende a aislarse la mirada de la pobreza y la política asistencial de la realidad social de la que son parte y al mismo tiempo denuncian. Se trata de un desplazamiento que opera hacia los profesionales encargados de la ejecución de estas actuaciones, sin problematizar la complejidad de las situaciones a atender y de los escasos recursos efectivamente puestos en juego por la política pública. También toma la forma de encerramiento dentro de los asuntos procedimentales y de estructura de la política asistencial y así los límites de estos programas, parecen abordables vía sofisticación de los mecanismos de focalización, información, monitoreo y evaluación, de protocolos de actuación y/o en la coordinación y la articulación entre instituciones. Esto no implica desconocer que los programas pueden hacer mejor o peor las cosas, en cambio supone insistir en considerar la política asistencial como manifestación de la desigualdad social.

Otra expresión -y claramente más preocupante- refiere al desplazamiento hacia las características personales en la explicación de la pobreza y en las formas de atenderla. El no cumplimiento de los objetivos habilita procesos de culpabilización, estigmatización y responsabilización de los pobres por su propia situación que se articula con la corresponsabilidad y activación como horizonte de acción. Tal como señala Merklen (2005) cuanto más se hace hincapié en los pobres, más se fija la mirada sobre en estos y menos se trabaja sobre las dinámicas sociales que configuran las causas del empobrecimiento. En similar sentido para Danani (2008) lo problemático está en concentrar la mirada en ciertos segmentos sociales con problemas y carencias y desertando de temáticas y horizontes colectivos. Permite afianzar la idea de que ocuparse del modelo de sociedad no tiene importancia y que hay que concentrarse solo en los grupos sociales desfavorecidos. Recuerda la autora que la pobreza alcanza el primer plano en un contexto que rechaza la igualdad.

Entonces, la asistencia -no como un atributo propio, sino por la forma que mayormente toma- termina dando la posibilidad de desplazar el foco hacia las pobres y/o los instrumentos de política, eliminando o restringiendo la posibilidad de pensar la pobreza desde los procesos



que la generan y sostienen. Habilita a que la política asistencial se plantee objetivos de vinculación o re vinculación con el trabajo y/o con las prestaciones sociales, por fuera de cualquier análisis sobre las condiciones de posibilidad. La discusión sobre la política asistencial avanza a la par de la ausencia de mención de estos aspectos, fundamentalmente, su realidad y dificultades. Instala así un mecanismo perverso en que trabajo y políticas sociales toman centralidad para la salida de la asistencia pero no para explicar el ingreso a la misma y la permanencia en ella. Ese proceso es observable en los análisis sobre las rentas mínimas y fundamentalmente los Fondos de Inversión Social y Programas de Transferencias Condicionados en América Latina, con una gran capacidad para describir y casi nula para explicar. Básicamente puede decirse que la descripción, se transforma en explicación.

La tesis además analiza la política asistencial dentro del Estado de Bienestar uruguayo. En las distintas tipologías sobre este Estado en el continente, el país figura entre aquellos con mayor desarrollo relativo, asociado también a más amplios procesos de asalarización formal. Iniciado a comienzos del siglo XX, este Estado se configurará en base a cuatro pilares: la educación, la salud, la seguridad social y la protección al trabajo formal. La política asistencial tendrá un lugar residual que se irá ampliando a partir de la restauración democrática en 1985 y fundamentalmente desde 1990. Muchas de estas intervenciones serán promovidas por organismos multilaterales, ubicadas fuera de la institucionalidad existente, en dispositivos de tipo *by pass* y con participación de la sociedad civil, a tono con la orientación de los gobiernos, que suponían un cuestionamiento al lugar del Estado en la provisión de bienestar.

Con esta realidad se desarrollará la política asistencial a partir de 2005 en el Uruguay y con estos antecedentes se ingresará específicamente al objeto de estudio de esta tesis. Los documentos y principalmente las entrevistas, permiten visualizar que, para comprenderlo, es preciso valorar las definiciones y experiencias previas a las elecciones de 2004, donde triunfa el Frente Amplio. Así, se considera que el camino que lleva a desarrollar, consolidar e institucionalizar la política asistencial por parte de esa fuerza política, supone cuatro etapas: la primera de ellas, antes de asumir el gobierno nacional, la segunda y la tercera durante el primer gobierno y la cuarta, se corresponde con el segundo período en el gobierno nacional.

En las dos primeras etapas es claramente visualizable como las orientaciones definidas por la fuerza política, son las que alimentan los lineamientos propuestos primero y luego llevados adelante en el gobierno. Después de este momento, las definiciones aparecen básicamente a cargo del gobierno y la fuerza política asumirá los asuntos por este definido, la forma de nombrarlos y explicarlos. En una oportunidad esto es indicado como una dificultad, fuera de esta, no hay referencias a este aspecto. Se trata además de una línea de actuación pública que -de similar manera al resto de América Latina- tampoco cuenta con actores colectivos que la promuevan en su creación y permanencia y que tensionen al gobierno en relación a las formas que va asumiendo y legitimidad que va (o no) construyendo.

El desarrollo, consolidación e institucionalización de la política asistencial en ambos períodos de gobierno, tiene expresiones institucionales y programáticas. Las primeras -y

como fuera indicado- suponen la creación de una nueva institucionalidad ministerial y a partir de 2010, innovaciones dentro del MIDES y fuera de él. Pero además se expresa en la creación de un conjunto amplio y variado de dispositivos de carácter central y territorial, básicamente orientados a la articulación, coordinación y proximidad. Las segundas se visualizan en una cantidad muy importante de programas sociales, muchos de los cuales se ubican dentro del PANES, el Plan de Equidad y la Reforma Social, denominados aquí marcos, entendiéndose por esto, formulaciones que dan la orientación general en la materia.

Previamente a marzo de 2005, además de las definiciones tomadas por el Frente Amplio, también es relevante la experiencia en la Intendencia de Montevideo, la que impacta de tres maneras fundamentales. En primer lugar, el Frente Amplio, en contextos de emergencia, asume, sin mayores dificultades la necesidad de respuestas asistenciales. Lo hace y lo valora. Asimismo, es importante la experiencia departamental en las orientaciones como la descentralización y la participación. Finalmente, personas concretas que hicieron parte de la administración departamental, tendrán en el MIDES y/o Consejo Nacional de Políticas Sociales, un lugar destacado en su definición y puesta en marcha. En esta experiencia en Montevideo, más allá de una ampliación en general de desarrollo de políticas sociales, en lo que refiere a la política asistencial, es la situación de emergencia lo que opera de fundamento y otorga legitimidad. Aún, así, aparece atravesada por la tensión asistencia/promoción, esto es, no encuentra legitimidad en tanto garantía pública de un mínimo de sobrevivencia y 'precisa' ir acompañada de objetivos que trasciendan esta dimensión.

El Frente Amplio como fuerza política discute, analiza la realidad y toma definiciones y entre ellas, desde 2001, la necesidad de un Plan de Emergencia, que adquiere mayor relevancia y contenido al aproximarse las elecciones de 2004. El acuerdo en torno a este es contundente y su justificación se ubica en la crisis social y económica. Pero también en las formulaciones de la fuerza política se observan las imágenes clásicas en torno a la asistencia, entre ellas, la preocupación por la dependencia, pasividad y la necesidad de contrapartidas. Anunciadas y nunca problematizadas, aparecen como un dato de verdad en torno a la asistencia.

Es importante insistir en que es la mirada absolutamente negativa de la realidad social y económica, la que le otorga legitimidad a esa medida y se expresa básicamente en la situación del mercado de trabajo y de las políticas sociales de orientación universal. Esto hace que las sospechas sobre la asistencia queden, de alguna manera, matizadas. El peso del entorno en su explicación se vuelve evidente. También es clara la responsabilidad sobre la situación de crisis, entendiéndose el Frente Amplio que esta obedece completamente a la gestión -con una orientación neoliberal-, de los gobiernos a cargo de los partidos Colorado y Nacional.

En las discusiones y definiciones previas, el Frente Amplio también lo hace sobre la conveniencia de una nueva institucionalidad y la descarta. Esto se fundamenta en las entrevistas, desde la importancia de no ampliar el tamaño del Estado, pero, sobre todo, por la transitoriedad de la política asistencial. La decisión aparece asociada por todas las personas entrevistadas a Tabaré Vázquez y es explicada desde tres argumentos básicos: el

clima de época, la necesidad de integrar el Partido Comunista al gabinete, buscando equilibrios entre los diversos sectores que componen el Frente Amplio y por la importancia de una institucionalidad de jerarquía que pudiera negociar con otras de 'igual a igual'.

Llama la atención la facilidad con que el MIDES es asimilado. A pesar de las definiciones previas sobre la inconveniencia del nuevo organismo, su creación no parece complicar a quienes asumirían el gobierno, ni a la fuerza política. Esto parece explicable desde distintos asuntos, comenzando con la centralidad del electo Presidente y el entusiasmo que daba la posibilidad de asumir el gobierno nacional y dar forma a las grandes causas (con exilio, presos/as políticos/as y desapariciones forzadas de por medio) por las que se había luchado. Además, con la creación del MIDES, el país se ponía 'a tono' con lo que venía ocurriendo en América Latina -incluidos otros gobiernos progresistas- y ese tono general, básicamente despejó las tensiones. También parece contribuir en este sentido, el armado realizado por la Ministra Arismendi, considerando los equilibrios sectoriales del Frente Amplio y transformándolo, en un producto de este.

Lo indicado no supone que no se generaran dificultades. El sentido del nuevo organismo, es básicamente construido, entre diciembre de 2004 y marzo de 2005, por quienes fueron designados para ocupar cargos de responsabilidad. El MIDES nace atravesado por la tensión que supone haber sido discutido y descartado por la fuerza política, pero también de la necesidad de crear un sentido 'ex post' a su decisión, en tanto lo que estaba claro como su competencia era un plan de carácter transitorio. Hay una institucionalidad estable, antes que una definición de estas características. La creación de una estructura permanente, fuerza a la necesidad de encontrarle un sentido y esto parece contribuir también con la definición del Plan de Equidad, que institucionaliza la asistencia.

Además de la respuesta a la emergencia, la participación y la descentralización integrarán sus orientaciones. Estas aparecen como preocupaciones previas a 2005, pero no lo hacen la articulación, la coordinación ni la necesidad de sistemas de información y monitoreo. Dentro de esa necesidad de articulación y coordinación un aspecto importante será para favorecer el vínculo entre los componentes focalizados y universales. Este último era un asunto planteado por el Frente Amplio, pero sin la existencia del MIDES. Al asumir el gobierno, es una decisión que toma este organismo ex post, sin que parezca existir análisis de lo que implicaba en términos de lectura de la realidad. Más allá de reflexiones que plantean algunas personas entrevistadas, no surge el desarrollo de una discusión sobre los riesgos que supone que muchos de los programas focalizados quedaran fuera de las sectorialidades correspondientes.

A lo anterior, se suma el mercado de trabajo, cuya gestión con el Ministerio competente, aparece como conflictiva en el relato de algunas personas entrevistadas. Con la creación del MIDES -y además ubicado sobre la principal avenida del centro de Montevideo- la pobreza pasa a tener un lugar relevante. Esto puede ser visualizado como un intento de otorgar centralidad a esta realidad en el ámbito público, pero supone, al mismo tiempo, asumir su tratamiento como algo abordable en sí mismo y por fuera del trabajo y de las políticas con orientación universal. Esto abre la posibilidad que 'los pobres' sean un asunto exclusivo del

MIDES y que este quede básicamente atendiendo esa realidad, que es lo que irá ocurriendo con el transcurso del tiempo.

El Frente Amplio, tiene desde antes de asumir el gobierno nacional y de manera importante cuando lo hace, un discurso que coloca a los componentes focalizados (y por tanto a la política asistencial) de manera articulada a los universales y como parte de un mismo sistema. En términos de orientaciones e intenciones, no es la focalización -como surge en lo analizado en los años 90- como parte de un cuestionamiento al Estado de Bienestar. Al contrario, existe un discurso que destaca la centralidad del Estado y las limitaciones del mercado para reducir la desigualdad social. De hecho, hay un reposicionamiento del mismo, una ampliación de sus competencias y los recursos destinados. La política asistencial también va acompañada de planteos por parte de la fuerza política que destacan la centralidad del trabajo en la vida social. No se trata de una defensa de cualquier trabajo o valorarlo con independencia de las condiciones en que el mismo se desarrolla, sino de un trabajo digno y que permita liberar de las necesidades básicas y también el trabajo como aquello que dignifica. Esto supone -entre otros aspectos- negociación colectiva e intervención del Estado. Es una mirada sobre la asistencia que se ubica en un horizonte de intenciones y valoraciones que es preciso destacar y que matizan sus componentes liberales y de los organismos que la definen y gestionan.

El punto es que las intenciones son tan importantes, como insuficientes. El vínculo desde lo focalizado a lo universal, sostenidamente encuentra dificultades y estas también persisten en el mundo del trabajo y el Frente Amplio, tanto como fuerza política, como gobierno, va perdiendo capacidad de discutir estos asuntos y por tanto para legitimar la asistencia. Esta no logra de manera clara poner en cuestión la universalidad de las políticas sectoriales ni las condiciones del mercado de trabajo para todos y todas. Al contrario, parecería que el MIDES queda atrapado en sus propias justificaciones. La atención de la pobreza se vuelve un asunto tan singular que precisa una nueva administración y terminará, siendo responsabilidad casi exclusiva de esta, sobre todo y fundamentalmente, cuando los problemas persistan.

Entonces, el Frente Amplio llega al gobierno con claridad sobre la necesidad de dar una respuesta a la emergencia. Esto suponía desarrollar y ampliar la política asistencial, que, en ese momento, se configura como una decisión entusiasta. El relato de los participantes en torno al PANES tiene un alto contenido emocional y quienes lo vivieron, lo recuerdan como un tiempo épico. La posibilidad de contribuir a la mejora de las condiciones de vida de todas las personas, se volvía una realidad. El involucramiento de quienes trabajaban en el MIDES, pero también fuera de él, se reitera en las entrevistas. Se trata de un tiempo que se recuerda con cariño y también se observa cierta nostalgia.

El PANES, estará integrado básicamente por los componentes discutidos y definidos por el Frente Amplio. Se reitera en las entrevistas la idea de que se sabía por dónde ir, que había existido tiempo para pensar, discutir y resolver y de lo que se trataba -una vez en el gobierno- era de ver la manera de vehicularlo. Esto suponía preocupación por la manera de llegar a la población más pobre, por poder ejecutar los programas (sobre todo las transferencias de ingresos) y hacerlo fuera de manejos clientelares.

También a tono con lo que venía sucediendo en América Latina, será el componente de transferencias de ingreso condicionadas (el Ingreso Ciudadano) el que tendrá centralidad en términos de población cubierta y recursos invertidos. Pero el PANES no se reduce a esto y lo integran -en la ley de creación- seis componentes más, a los que luego se suman algunos otros.

Ya en el gobierno y en torno al PANES, la legitimidad de la política asistencial se ubica en el contexto de emergencia y esto permanece asociado a la realidad del mercado de trabajo y las políticas de orientación universal. Pero más allá de esto, aparece cierto pesar por el desarrollo de la política asistencial y la idea de valentía que tuvieron quienes fueron para adelante con esta decisión. Aún, así y ahí, en un contexto que se describe como dramático e inaceptable, no encuentra la asistencia legitimidad en sí misma. Aún, así y ahí, es una decisión que genera entusiasmo, pero también sospechas. Tampoco en el gobierno la izquierda logra construir un sentido en sí mismo a la asistencia, asociado a la responsabilidad pública de garantizar mínimos niveles de bienestar. Las discusiones no se colocan en los límites de las prestaciones asistenciales para esto y sí en cambio, en los objetivos promocionales. También de ese momento, algunas de las personas entrevistadas recogen miradas generales sobre la pobreza que tienden a entenderla como un problema individual y no social, representados los pobres como 'manga de vagos'. No se observan problematizaciones en este sentido y al revés, las señales parecen ir a atender estas miradas, en tanto se inician los discursos de las contrapartidas y son parte de los argumentos que descartan la Renta Básica. El Frente Amplio no da la batalla en este sentido. Una batalla que algunas personas entrevistadas reconocen debiera haberse dado (y darse) adentro de la propia fuerza política y no solo afuera de la misma.

Es también contundente la definición del Plan de Emergencia como transitorio. Estando esto claro, no lo estaba de lo que vendría después. La transitoriedad es justificada desde la imposibilidad de sostener la lógica de emergencia por un tiempo indefinido, o al menos, muy extenso. También las imágenes del sentido común en torno al 'mal pobre' aparecen aquí y la idea de que la política asistencial, se volvería desnecesaria en función de las modificaciones que se procesarían en el mercado de trabajo y en las políticas públicas de orientación universal, con impactos en la pobreza y más ampliamente, en la redistribución. A la luz de los años, se trata de una expectativa que algunas personas entrevistadas califican como ingenua y/o soberbia. Otras personas toman distancia de este planteo e indican que se sabía que iba a continuar algo, pero era preciso ingresar a reformas estructurales. Este será un asunto que aparecerá en la justificación del Plan de Equidad. Lo que no se comprende es porque, si esto estaba tan claro, nunca el Frente Amplio hizo referencia a estos asuntos, ni pensó la forma que tomaría. Más allá de estas últimas opiniones, toda la documentación insiste en el sentido de la transitoriedad de la medida y es además formulado así por varias personas entrevistadas.

Importa insistir en que el Frente Amplio nunca se planteó estabilizar un componente asistencial, hasta que lo hizo. Esto ocurrirá avanzados los primeros años de gobierno, cuando así como existe acuerdo en finalizar el PANES, también lo hay en la necesidad de alguna

continuidad. Esto obedecería básicamente a dos aspectos centrales, uno que refiere a la institucionalidad creada pero fundamentalmente la situación social y económica. La asistencia anuncia entonces la persistencia de una realidad problemática. Así, aparece en el relato de las personas entrevistadas, una realidad 'que manda' continuar, siendo muy complejo pensar la finalización de las transferencias monetarias. La justificación de este cambio, comenzará a estar vinculada a dos asuntos que se reiterarán en los documentos y que aparecen como novedosos y que claramente no lo son. Se plantea que, la pobreza obedece a factores estructurales sobre los que no se había avanzado y que las políticas implementadas por el gobierno, precisaban más tiempo para sus impactos.

Los resultados y valoración del PANES, ocurren en similares términos a lo que lo hacen las restantes transferencias monetarias en América Latina y también se visualizan las tensiones analizadas en general en torno a la política asistencial. Básicamente dado el bajo monto, solo tienen impacto en la indigencia y la criticidad de la pobreza y se plantean objetivos ambiciosos para lo que efectivamente suponen y que se vuelven difíciles de alcanzar. Pese a esto, la valoración es favorable, adquiriendo centralidad el llegar a una población que estaba fuera del sistema de protección social e incorporarla al mismo, la distancia que instalan con la situación de partida y el acceso fuera de manejos clientelares. La calidad de la incorporación y la imposibilidad de no instalar alguna distancia con situaciones extrema, tampoco aquí, son parte de lo que se debate.

La salida del PANES, será el Plan de Equidad, cuya creación también aparece asociada a Tabaré Vázquez. Es coincidente entre las personas entrevistadas la valoración de que su definición supone al mismo tiempo, una señal de continuidad, pero, sobre todo, de innovación. Asimismo, también comparten que fue tarea de quienes estaban en el MIDES y el CNPS, ir más allá del nombre y pensar sus contenidos y formas de desarrollo. En relación al Consejo, se lo plantea como un espacio que adquiere enorme relevancia. Alguna persona entrevistada vincula esto con quienes participaban y las discusiones habilitadas, pero otras, a la discusión de recursos que se tramitaba. Asimismo, es destacado y valorado el aporte de académicos y académicas de la Universidad de la República en este proceso.

La idea de nueva etapa (sobre todo por el cambio en las transferencias de ingresos) se reitera en las entrevistas. El Plan de Equidad institucionaliza la política asistencial, en tanto la define como un componente estable dentro del sistema de protección social. Es aquí donde la documentación y las entrevistas colocan el foco de la novedad, dejando de lado la discusión sobre la novedad que supone estabilizar este componente. A partir de ese momento se considera que se inician tres procesos que llevarán a agudizar las dificultades del Frente Amplio para legitimar esta línea de política pública: cambia aquello que se enuncia como fundamento, además aparece valorado lo opuesto a lo que lo era en un tiempo inmediatamente anterior, y finalmente pasa a centrarse la mirada dentro de la propia política asistencial.

Se indica que la Red de Asistencia es entendida como un complemento indispensable del edificio del bienestar y que las transferencias monetarias conforman un piso esencial para mejorar los ingresos en los hogares pobres. La asistencia, insistentemente valorada por

transitoria, pasa, casi en el mismo momento, a serlo por permanente. Esto, que ya supone cierta complejidad, se agudiza en tanto se da en un contexto de mejoras en los indicadores económicos y sociales y con perspectiva de continuar en ese camino. No resulta fácil comprender la insistencia en lo transitorio en una situación de crisis y el destaque de su estabilidad fuera de esta y dentro de un discurso que centralmente pone foco casi exclusivamente en las mejoras en el trabajo y las políticas públicas.

Lo señalado se agudiza en tanto esta transformación se da sin mayores explicaciones y justificaciones, todo lo cual erosiona la construcción de legitimidad de la política asistencial. La crisis y emergencia, fundantes del PANES, desaparecen en el Plan de Equidad y también lo hacen las dificultades próximas a esas situaciones. En cambio, la nueva estructura de riesgos y la inadecuación del sistema de protección social, aparecen como los elementos que lo justifican. Se formulan en algunos casos como con cierto tono novedoso y en otros, lo nuevo sería la posibilidad de abordarlos, pasado el contexto más crítico. Sea como fuere - una vez más- nunca estos aspectos hicieron parte de la mirada del Frente Amplio.

Que no fueran considerados previamente a 2005, podrá decirse que no es un problema en sí mismo y que, al contrario, es razonable y esperable que la gestión de gobierno instale nuevos desafíos y aún más, que la realidad se modifique en sentidos que permitan ir ampliando los derechos y de más personas. Pero esto no parece ser el caso y el punto refiere al discurso que se construye (y el que se silencia) en torno a esto y es aquí donde se identifican dificultades.

Es una formulación que ocurre a muy poco de andar el nuevo gobierno, esto es, ni la estructura de riesgos ni el sistema de protección social híbrido cambian entre 2005 y 2007. Pero el principal problema es que, simplificando lo que suponen, se vuelve sobre los ejes que legitimaron la asistencia. Bajo nuevos nombres, los asuntos que justifican estabilizarla, remiten a los cambios en el mundo del trabajo y en las familias y la matriz híbrida refiere a distintas lógicas de protección, y, sobre todo, a sectores que básicamente transitan por los componentes focalizados y no lo hacen (o con muchas dificultades) por lo universal. En suma, nada nuevo. El problema no es que remitan, sino que no se asumen y/o no son parte del discurso público que legitima la asistencia. Incluso más, no solo no se traen estos aspectos, sino que esas formulaciones, se acompañan de un discurso que, al contrario, solamente destaca las mejoras en unos y otros, omitiendo que estas luces, también tuvieron sombras.

A lo anterior es preciso sumar la mirada hacia adentro de la asistencia, en particular expresada en las condicionalidades de las transferencias. Aunque su control estaba definido en el Ingreso Ciudadano, no fue un eje relevante, en tanto no había posibilidades para efectivizarlo. A partir del Plan de Equidad esta posibilidad pasará a existir y tendrá centralidad el discurso, que, además, básicamente omite la discusión sobre la realidad y condiciones de las políticas sectoriales. Continúa avanzando el Frente Amplio en plegarse al sentido común, no discutirlo en el mejor de los casos, compartirlo, en el peor.

Estos aspectos centrales entonces, básicamente no aparecen problematizados y la asistencia se instala como dato. Igual que en el PANES, dentro del Plan de Equidad, el componente de

mayor relevancia será el de transferencias monetarias condicionadas. Las discusiones y valoraciones, se trasladan a otros aspectos. En primer lugar, a la rapidez para el tránsito entre un programa y otro. No dejar a ninguna persona desprotegida, que siguieran cobrando de un mes a otro sin dificultad, son parte de los asuntos centrales que se recogen favorablemente. Además, se valora el instrumento utilizado, que en este caso supone modificar una política existente desde mitad del siglo pasado y en relación a la cual se entiende existía legitimidad. También es favorable la mirada sobre la ampliación de la cobertura, la mejora en los montos y su ajuste según cantidad de hijos y ciclo educativo y también se lo hace de su desvinculación de la exigencia de la formalidad laboral. Pero no se avanza más allá de esta enunciación. En el contexto de mejoras, no se trae al discurso la persistencia en las dificultades en el mercado de trabajo. Los límites de este en sociedades post industriales, tampoco entran de la mano de las discusiones sobre la Renta Básica.

Otro asunto relevante en el Plan de Equidad es la idea de puente. Anunciada en torno al PANES, toma aquí centralidad desde la propia formulación del plan. Esto supone reforzar la idea de la asistencia de lugar de tránsito y como fuera indicado, mirar los componentes focalizados en su vínculo con los universales. Esto será parte de los asuntos que tienden a reiterarse como novedades sin serlo y por tanto sin discusión sobre las dificultades que se encuentran como fundamento de una insistencia que permanece. En las entrevistas se expresan dificultades en este sentido, que son explicadas desde la lógica de ‘chacras’ institucionales y no ingresa el ‘aporte’ que en este sentido hace la propia existencia del MIDES.

Finalmente interesa destacar que también con el Plan de Equidad comienzan otros dos procesos. El primero es que el mercado de trabajo y las políticas sectoriales, que reiteradamente hacen parte de la explicación de la reducción de la pobreza, que es destacada como logro del gobierno, no lo hacen de su permanencia. En particular, el trabajo, que tiene centralidad para explicar la pobreza (y por tanto la asistencia) en el PANES, se separa institucionalmente primero y conceptualmente después, poniéndose a tono con lo ocurrido en América Latina. También lo hace en tanto trabajo y políticas de orientación universal, componen parte de las expectativas de llegada desde la asistencia, sin ninguna discusión sobre las condiciones de posibilidad. Incluso, en el caso uruguayo además, esas aparecen como disponibles para todos y todas. El otro proceso es que, en la valoración favorable, comienzan a tener creciente relevancia los asuntos que hacen a la forma. Entonces el Frente Amplio destaca que, a distancia de iniciativas de combate a la pobreza, el país no tenía un esquema moderno y estable de intervenciones públicas que abordara de forma sistemática y coordinada las situaciones de vulnerabilidad y nuevos riesgos sociales.

En el segundo gobierno, la política asistencial también tendrá relevancia. A distancia con la mirada favorable sobre la gestión del gobierno y sus resultados y desterrando la idea de emergencia, de la mano del Presidente Mujica esta vuelve, vinculada a los componentes del hábitat y vivienda. Esto dará pie a lo que se plantea ser el ‘buque insignia’ del segundo gobierno, donde a lo señalado se suma como novedades ubicarse fuera de la institucionalidad existente y el apelo a recursos voluntarios y solidarios. Esto supone que el segundo gobierno



profundiza el camino de la ‘especialización institucional en la atención a la pobreza’, con el Plan Juntos. También hay modificaciones dentro del MIDES, que procesa una reformulación institucional y define la Reforma Social que será el marco para algunas de las innovaciones programáticas como son los programas prioritarios y el plan 7 zonas y que se suman al último mencionado.

En este cuarto momento de la política asistencial, se mantienen en algunos casos y, se agudizan en otros, varios de los trazos ya anunciados. El trabajo, sigue teniendo centralidad para explicar la baja de la pobreza, pero se desacopla de su permanencia. Sí se mantiene, la expectativa de su vinculación a él. Esto se articula con la centralidad que tienen los resultados del trabajo en la valoración favorable que hace el Frente Amplio. El gobierno tiene datos sobre las formas diversas, pero, sobre todo, desiguales que toman en la realidad concreta de las distintas personas, los resultados generales. En particular el MIDES parecería interesado en mostrar estos asuntos. Pero esto no forma parte centralmente de lo que se señala, no se recoge en clave problemática (solo se describe) y no se vincula a esa realidad la política asistencial. Este mismo proceso puede observarse en relación a las políticas sectoriales. De igual manera, en este período se hacen pasar por novedades, cosas que no lo son y se reiteran asuntos sobre los que venía trabajando el gobierno, sin diálogo con lo realizado y finalmente tampoco queda claro si se valora que la asistencia (básicamente las transferencias), que se vuelva un componente estable o que se reduzca. También en este período se observa un proceso que agudiza la descripción, pero vuelve crecientemente liviana la explicación.

Lo indicado supone que la política asistencial queda básicamente naturalizada. Esto aparece en algunas de las entrevistas que así lo plantean. Esto quiere decir que deja de discutirse porque sigue siendo relevante y esto ya es un problema en sí mismo. Pero además esto ocurre en un contexto donde se indican problemas de legitimidad de la asistencia (en particular de las transferencias) y que además y de manera aún más importante que en el primer período de gobierno, se señalan mejoras en la realidad económica y social del país. Si siempre la asistencia resulta perturbadora, en este contexto, lo será aún más. Y a esto, el Frente Amplio responde concentrándose en la propia política asistencial, en particular en las transferencias monetarias. El intento expresado en ‘Mitos y verdades sobre las Políticas Sociales’, queda opacado básicamente por la centralidad que adquiere el control de las condicionalidades y la preocupación (y fascinación) por el dato. Estos aspectos, combinados con la descripción sin explicación, junto a la insistencia en la focalización, no parecen contribuir a construir un discurso que legitime la asistencia y en cambio hacerlo con los prejuicios del sentido común.

Aunque la asistencia queda básicamente naturalizada, se ensaya alguna explicación sobre su permanencia, ubicada sobre todo en la complejización de la vulnerabilidad, que no se describe y menos aún, se explica. Se indica que, las familias y personas en situaciones de vulnerabilidad socioeconómica, se caracterizan de manera creciente por la conjunción de distintas vulnerabilidades, y cada vez menos por la presencia de una o pocas de ellas. No se discute esto desde la multidimensionalidad de la pobreza indicada varios años antes.

Las dificultades mencionadas sobre el MIDES, se mantendrán en este período, que estará crecientemente centrado en sí mismo y esto parece habilitar la posibilidad de pensar que por

allí pasan los límites de la política asistencial. El proceso de reestructura, junto con las innovaciones y ajustes en los sistemas de información y monitoreo y la focalización de las transferencias ocupan de manera muy importante al organismo.

De esta forma se instala con la asistencia una relación compleja. Por una parte -y después de haber hecho de la transitoriedad una virtud- aparece siempre destacada por permanente y mencionada como parte de los logros del gobierno. Pero es al mismo tiempo, portadora de ‘malas noticias’, mostrando el lado oscuro del bienestar. Esto ubica al MIDES en un lugar incómodo y desde ese lugar no parece salirse problematizando las desigualdades que permanecen, sino sofisticando la mirada sobre la pobreza y las formas de alcanzarla. Especializa su atención y parece también, especializar su responsabilidad y aumentan las dificultades para legitimar la asistencia.

El Frente Amplio queda también ‘atrapado’ por algunas ideas analizadas en esta tesis. La preocupación por los niños, niñas y adolescentes y el capital humano, aparece aislable de la realidad de sus adultos referentes. Además, se plantea la multidimensionalidad de la pobreza, sin nunca discutir cual es el aspecto singular que vuelve solamente a la pobreza con esta condición y no también a la riqueza. Y desde este punto de partida, otorga centralidad a la articulación y la interinstitucionalidad, sin nunca problematizar porque se trata de asuntos que centralmente refieren a la política asistencial y/o cuando se habla de pobreza. Hay un discurso de algo que parece ser ‘bueno para todos’, cuando en realidad se lo piensa como ‘bueno y necesario para algunos’.

Continuarán en este período las tensiones identificadas en relación a la política asistencial y ya señaladas para el PANES. Siendo relevantes para las personas beneficiarias, el monto que suponen es siempre reducido y así lo es también, el impacto en el descenso de la pobreza. La asistencia tiene impacto en la indigencia y en la severidad de la pobreza. También en el país, se instala un desajuste entre objetivos y lo que materializa la política asistencial y una discusión sobre la misma, que no guarda relación con lo que se invierte en ella. El llegar a la población excluida del sistema de protección social, y contribuir a construir estabilidad y alguna distancia con la situación de partida, hacen parte de la valoración favorable. El tipo de incorporación que habilita, la medida en que contribuye o no a dualizar la protección social, no son parte de la agenda de discusión y tampoco la persistencia de desigualdades en el mercado de trabajo y las políticas de orientación universal.

Casi finalizando, interesa plantear dos aspectos más. A lo largo de esta tesis ha habido una mirada crítica a la preocupación por asociar la dimensión promocional a la asistencial. En respuesta, podría decirse que es un aspecto a valorar en tanto supone plantease objetivos más ambiciosos que los solamente orientados a la sobrevivencia. El problema central y lo que se cuestiona, es que asegurar mínimos básicos de sobrevivencia, no encuentre nunca legitimidad por parte de la izquierda. Como señala Grassi (2006) las políticas de asistencia no aparecen inscriptas en un marco de derechos y garantías, en el cual se expresa el acuerdo de una sociedad de asumir colectivamente la seguridad de sus miembros, en riesgo de no realizar su reproducción en sentido amplio, por situaciones de desventaja o las condiciones del mercado de trabajo. Esto supone reconocer como necesidades de la reproducción de

todos los miembros de una sociedad, a todas aquellas posibles de ser satisfechas en las condiciones de desarrollo de las fuerzas productivas y culturales. A esto, se suma, lo ya indicado por Arias (2012) sobre el no problematizar la singularidad que tendrían las acciones de modificación de conductas de las personas en situación de pobreza en relación a quienes no viven en esas condiciones. Además, y como fuera planteado, esa intención va perdiendo de a poco -hasta hacerlo casi completamente- diálogo con las condiciones de posibilidad. En varios momentos, la dimensión promocional parece tener un sentido más instrumental, que sustantivo. Y esto agrega dificultades en tanto es aquí donde se observan los peores resultados de los programas asistenciales. Intentando construir un argumento que legitime la asistencia, se termina dificultando este aspecto. Intentando la universalidad, consolida una mirada que singulariza a los pobres. Finalmente, es preciso observar que se trata de una preocupación que no aparece en torno a otras formas de implicación de recursos públicos, como en el Impuesto a las Retribuciones de las Personas Físicas (IRPF).

Además, que la asistencia nunca adquiera legitimidad en sí misma, supone un triple 'castigo' a sus receptores. Por un lado, por las propias condiciones de existencia a partir de las cuales una persona recibe la prestación. Luego, porque los montos de la asistencia son bajos y reducidos, pero, además, porque las personas son siempre sospechadas de recibir mucho y hacer poco, de recibir mucho y gastar mal y de no haber realizado esfuerzos suficientes. Esfuerzos que tienden a ser entendidos como de carácter individual y ajenos a cualquier reflexión colectiva sobre las condiciones de desigualdad. Esto que es siempre complicado, lo es aún más, en un gobierno progresista.

El otro aspecto a mencionar refiere a la mirada crítica sobre la configuración de la asistencia como dato. Esto no siempre es un asunto complejo y en cambio puede suponer avances civilizatorios, en tanto, expresión de acuerdos sociales sobre ciertos estándares (por ejemplo, años de obligatoriedad de la enseñanza). El punto es cuando se naturaliza algo que se condena o cuando se lo naturaliza en un formato que se condena. El punto central es que la política asistencial, no está definida públicamente y legitimada socialmente como un lugar de llegada, sino siempre de paso, de tránsito y del que es deseable salir.

En suma, aun cuando valorada la asistencia previamente a asumir el gobierno nacional y en el PANES, siempre fue sospechada. Pero el dramático relato del contexto, contribuía a reducir las sospechas sobre los beneficiarios y, además, no tenía centralidad en torno a estos, el control de las condicionalidades, ni estaban instaladas las dificultades para el tránsito. A partir del Plan de Equidad -y agudizado en el segundo gobierno- cambian estos dos aspectos: crece el discurso sobre las importantes mejoras en las condiciones sociales y económicas y al mismo tiempo, adquiere gran preocupación la focalización y, sobre todo, se agudizan los procesos de control de las condicionalidades. Son los problemas sociales los que justifican la asistencia y su 'final' lo que le quita su sentido. Pero, además, las pretensiones sobre la asistencia de oficiar de puente, no ocurren o se dan con extremas dificultades, sin que esto forme parte de lo que se discute. Entonces, la asistencia, que no estuvo pensada que existiera de manera estable, tampoco toma la forma que se esperaba.

Por detrás de estos asuntos, la política asistencial, se vuelve un ‘dato ingrato’, en tanto y como fuera mencionado, de alguna manera muestra el lado oscuro del bienestar. Esto no es problemático cuando la responsabilidad por ese bienestar se coloca en otros (gobiernos anteriores, neoliberalismo, crisis) pero se vuelve difícil, cuando ese mecanismo no es posible, al avanzar los años de gobierno. Es la asistencia particularmente perturbadora fuera de contextos de emergencia, en tanto es la contra cara del relato exitoso y esto la vuelve proclive a trasladar a los sujetos pobres las explicaciones y responsabilidades por el malestar. Esto se coloca a tono con el planteo realizado por Arias (2012), quien señala que:

(...) la lectura de la situación social en clave de emergencia permitió el reconocimiento de la pobreza como un problema de causas exógenas a los sujetos. En el escenario de la crisis, con indicadores de pobreza y desocupación de dos dígitos, la responsabilidad de la situación de pobreza se ubicó en el funcionamiento de la economía y las acciones paliativas, consideradas de urgencia, se adecuaron a satisfacer necesidades elementales al ritmo del crecimiento de la conflictividad social (Arias, 2012: 181).

Entiende que fuera de la situación de crisis, los pobres vuelven a ser considerados como vagos o portadores de disfunciones que los convierten en tales y a esto suma la proliferación de abordajes mediáticos que asocian la pobreza urbana con el problema de la inseguridad.

Lera (2017) indica que el mérito se sustenta en la convicción de que el mercado recompensa privadamente el esfuerzo individual. Entiende que para esto debe conciliarse la tensión entre mérito y desigualdad y por tanto presentar al sistema como abierto, transmitiendo al sujeto la posibilidad de moverse verticalmente. Esto claramente forma parte de la mirada liberal de realidad y su confianza en el mercado, pero aquí se entiende que no solo. Esta posibilidad queda habilitada en contextos políticos, que aun teniendo preocupación por la desigualdad, encuentran límites para avanzar en ella. En tiempos que no son de emergencia y sí de crecimiento, de mejoras en el mercado de trabajo y ampliación del gasto público, esto puede volverse aún más complicado dado que las posibilidades se presentan como abiertas para todas las personas, instalando fácilmente la idea que ‘no progresa quien no quiere’.

Si el discurso social y político no recoge las contradicciones y desigualdades persistentes en la sociedad uruguaya y, por el contrario, tiende solo a centrarse en las mejoras en el bienestar y en los recursos destinados a la asistencia, es muy fácil correr el foco de la responsabilidad y la solución a las familias pobres y/o hacia quienes trabajan con ellas. Es preciso sacar a la política asistencial de ‘dato ingrato’ y volver a que lo que sigue siendo ingrato, es la forma que toma la realidad, más allá de esa política pública.

## BIBLIOGRAFIA

Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura (2006) *Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos*. Trabajo elaborado para las Jornadas Justicia y Derechos Humanos. UNESCO/ Secretaría de Derechos Humanos y Universidad Nacional Tres de Febrero. Buenos Aires, Argentina. Disponible en: [www.fundacionherydurant.org](http://www.fundacionherydurant.org) Visitado el 21 diciembre 2018.

Alayón, Norberto (2008) *Asistencia y asistencialismo ¿pobres controlados o erradicación de la pobreza?*, Buenos Aires: Lumen Humanitas, 4ta. edición.

Álvarez Leguizamón, Sonia (2002) “Capital social y concepciones de pobreza en el discurso del Banco Mundial, su funcionalidad en la ‘nueva cuestión social’”, en Andrenacci, Luciano (organizador) *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*, Buenos Aires, Ediciones Al Margen – UNGS.

Álvarez Leguizamón, Sonia (2005) “Los discursos minimalistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza”, en Álvarez Leguizamón, Sonia (compiladora): *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe. Estructuras, discursos y actores*, Buenos Aires, CLACSO.

Álvarez Leguizamón, Sonia (2011) “Gubernamentalidad neoliberal y focopolítica en América Latina: los Programas de Transferencias Condicionadas”, en Barba Solano, Carlos y Cohen, Néstor (coord.) *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.

Álvarez Miranda, Berta (1996) “El Estado del Bienestar: veinte años de argumentos críticos”, en VVAA *Dilemas del Estado de Bienestar*, Madrid, Fundación Argentaria.

Amarante, Verónica y Espino, Alma (2007) *Informalidad y protección social en Uruguay. Elementos para una discusión conceptual y metodológica*. Instituto de Economía. Serie Documentos de Trabajo, DT 1/07. Disponible en: [www.colibri.udelar.edu.uy](http://www.colibri.udelar.edu.uy)

Amarante, Verónica y Vigorito, Andrea (2010) “Pobreza, desigualdad y programas de transferencias condicionadas. La experiencia reciente de Uruguay”, en Serna, Miguel (coord.) *Pobreza y (des)igualdad en Uruguay: una relación en debate*, Montevideo, CLACSO/FCS/DS.

Andrenacci, Luciano (2002) “Algunas reflexiones en torno a la cuestión social y la asistencialización de la intervención social del Estado en la Argentina contemporánea”, en Andrenacci, Luciano (organizador) *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*, Buenos Aires, Ediciones Al Margen – UNGS.

Andrenacci, Luciano (2009) “Notas acerca de la política asistencial en América Latina”, en *Revista Cátedra Paralela* número 6. pp. 7-30. Disponible en: [www.catedraparalela.com.ar](http://www.catedraparalela.com.ar)

Andrenacci, Luciano y Repetto, Fabián (2006) “Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía”, en Molina Carlos Gerardo (editor) *Universalismo básico. Una nueva*

*política social para América Latina*, Washington, BID. Disponible en: [www.publications.iadb.org](http://www.publications.iadb.org)

Antía, Florencia (2018) “Regímenes de política social en América Latina: una revisión crítica de la literatura”, en *Desafíos* volumen 30, número 2. pp. 193-235. Disponible en: [www.revistas.urosario.edu.co](http://www.revistas.urosario.edu.co) Visitado el 1 abril 2019.

Arcidiácono, Pilar (2012) *La política del ‘mientras tanto’. Programas sociales después de la crisis 2001 – 2001*, Buenos Aires, Editorial Biblos.

Arditi, Benjamín (2009) “El giro a la izquierda en América Latina: ¿una política post neoliberal?”, en *Ciencias Sociales Unisinos* volumen 45, número 3. pp. 232-246. Disponible en: [www.revistas.unisinos.br](http://www.revistas.unisinos.br) Visitado el 18 febrero 2019.

Arias, Ana Josefina (2012) *Pobreza y modelos de intervención. Aportes para la superación del modelo de asistencia y promoción*, Buenos Aires: Espacio Editorial.

Arias, Daniel (2007) “Modelos de classificacao do Welfare State: as tipologias de Titmuss e Esping – Andersen”, en *Revista Pensamiento y Realidad* volumen 21. pp. 42-59. Disponible en: [www.revistas.pucsp.br](http://www.revistas.pucsp.br)

Arim, Rodrigo; Cruces, Guillermo; Vigorito, Andrea (2009) *Programas sociales y transferencias de ingresos en Uruguay: beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión*. Serie Políticas Sociales número 146. CEPAL. Disponible en: [www.repositorio.cepal.org](http://www.repositorio.cepal.org) Visitado el 14 diciembre 2018.

Arriagada, Irma (1996) “El debate actual de las políticas sociales en América Latina, en *Revista Nueva Sociedad* número 144. Pp. 57-69. Disponible en: [www.nuso.org](http://www.nuso.org)

Arriagada, Irma (2003) “Capital social: potencialidades y limitaciones analíticas de un concepto”, en Arriagada, Irma y Miranda, Francisca (compiladoras) *Capital social: potencialidades analíticas y metodológicas para la superación de la pobreza*. CEPAL. Serie Seminarios y Conferencias, número 31. Disponible en: [www.repositorio.cepal.org](http://www.repositorio.cepal.org)

Arriba, Ana (2002) *El concepto de exclusión en política social*. Documento de Trabajo 02-01. Unidad de Políticas Comparadas/CSIC. Disponible en: [www.csic.es/documentos](http://www.csic.es/documentos)

Arriba, Ana (2013) “Contenidos e instrumentos de las políticas de inclusión social e inclusión activa” en *Revista Lan Harremanak. Revista de Relaciones Laborales*. número 29. Disponible en: [www.ehu.eus/es](http://www.ehu.eus/es)

Arriba, Ana y Pérez Begoña (2007) “La última red de protección social en España: prestaciones asistenciales y su activación”, en *Revista Política y Sociedad* volumen 44, número 2. Pp. 115-133. Disponible en: [www.revistas.ucm.es](http://www.revistas.ucm.es)

Ayala Cañón, Luis (1994) “Los sistemas generales de rentas mínimas en Europa: logros, límites y alternativas”, en *Documentación Social. Revista de Estudios sociales y Sociología aplicada*, número 96. Fundación Argentario. pp. 223-275. Disponible en: [www.caritas.es](http://www.caritas.es)

Ayala Cañón, Luis (2000) “Las Rentas Mínimas en el Estado español”, en Muñoz de Bustillo, Rafael (compilador) *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza Editorial.

Banco Interamericano de Desarrollo (1997) *El uso de los Fondos de Inversión Social como instrumentos para combatir la pobreza*. Documento de estrategia del Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: [www.bivica.org/upload/fondos-inversion-social-pobreza.pdf](http://www.bivica.org/upload/fondos-inversion-social-pobreza.pdf)

Banco Interamericano de Desarrollo (1998) *Para salir de la pobreza. El enfoque del BID para reducir la pobreza*. Disponible en: [www.publications.iadb.org](http://www.publications.iadb.org) Visitado el 12 febrero 2019.

Banco Interamericano de Desarrollo (2014) *Revisión del apoyo del BID a Programas de Transferencias Condicionadas de efectivo en tres países de bajos ingresos*. Documento de enfoque. Oficina de Evaluación y Supervisión. Disponible en: [www.publications.iadb.org](http://www.publications.iadb.org) Visitado 29 noviembre 2018.

Banco Mundial (2007) *Las políticas de Transferencias de ingresos en Uruguay: cerrando las brechas de cobertura para aumentar la equidad*. Disponible en: [www.siteresources.worldbank.org](http://www.siteresources.worldbank.org)

Banco Mundial (2009) *Transferencias monetarias condicionadas. Reducción de la pobreza actual y futura*, Bogotá: Banco Mundial – Mayol Ediciones.

Baráibar, Ximena (2012) “Evitando el riesgo de la autocomplacencia: aportes y límites de los Programas de Transferencias Condicionadas, a partir del caso uruguayo”, en *Revista de Políticas Públicas*. Número Especial. pp. 219-229, San Luis, Universidad Federal de Maranhao.

Baráibar, Ximena (2014) “Entre el reconocimiento y la renuncia: posibilidades y límites de la política asistencial a partir de la experiencia uruguayo”, Ponencia presentada en las *IX Jornadas de Investigación, Docencia, Extensión y Ejercicio Profesional*. Facultad de Trabajo Social. Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: [www.sedici.unlp.edu.ar](http://www.sedici.unlp.edu.ar) Visitado 4 mayo 2020.

Baráibar, Ximena (2019) “Tensiones y dilemas en los programas de proximidad en Uruguay”, en *Revista de Ciencias Sociales*. Número 164 (II). pp. 31-43, San José, Universidad de Costa Rica/ Editorial UCR.

Barba Solano, Carlos (2004) *Régimen de bienestar y reforma social en México*. Serie Políticas Sociales, número 92. CEPAL. Disponible en: [www.repositorio.cepal.org](http://www.repositorio.cepal.org)

Barba Solano, Carlos (2007) “América Latina: regímenes de bienestar en transición durante los años noventa”, en *Caderno CRH*, volumen 20, número 50. pp. 197-211. Disponible en: [www.cadernocrh.ufba.br](http://www.cadernocrh.ufba.br) Visitado 25 octubre 2018.

Barba Solano, Carlos (2009 a) “Reforma social y ciudadanía social en América Latina durante los años noventa: una perspectiva comparada”, en Barba Solano, Carlos

(compilador) *Retos para la integración social de los pobres en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.

Barba Solano, Carlos (2009 b) “Los estudios sobre la pobreza en América Latina”, en *Revista Mexicana de Sociología*. Volumen 71. Número especial. pp. 9-49. UNAM. Disponible en: [www.revistamexicanadesociologia.unam.mx](http://www.revistamexicanadesociologia.unam.mx)

Barba Solano, Carlos (2013) “Inseguridad y protección social en los países desarrollados y en América Latina”, en *Revista Mexicana de Sociología*. Volumen 75, número 1. pp. 29-61. Disponible en: [www.revistamexicanadesociologia.unam.mx](http://www.revistamexicanadesociologia.unam.mx) Visitado 13 abril 2019.

Barba Solano Carlos y Valencia Lomelí, Enrique (2011) “Hipótesis no comprobadas y espejismos de las Transferencias Monetarias Condicionadas”, en Barba Solano, Carlos y Cohen, Néstor (coord.): *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.

Barrientos, Armando (2012) “Dilemas de las políticas sociales latinoamericanas, ¿hacia una protección social fragmentada?”, en *Revista Nueva Sociedad*, número 239. pp. 65-78. Disponible en: [www.nuso.org](http://www.nuso.org) Visitado el 30 enero 2019.

Bebbington, Anthony (2005) “Estrategias de vida y estrategias de intervención: el capital social y los programas de superación de la pobreza”, en Arriagada, Irma (editora): *Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza*. CEPAL/ Cooperación Italiana. Disponible en: [www.repositorio.cepal.org](http://www.repositorio.cepal.org) Visitado el 2 marzo 2019.

Berzosa, Carlos (1996) “Crisis económica y retroceso del Estado de Bienestar”, en Casilda Béjar, Ramón y Tortosa, José María (editores) *Pros y contras del Estado del Bienestar*, Madrid, Editorial Tecnos.

Beveridge, William (1989) *Seguro Social y Servicios Afines*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Beveridge, William (2008) *La Seguridad Social en Inglaterra*. CIESS. Disponible en: [www.biblioteca.ciess.org](http://www.biblioteca.ciess.org)

Bogliacino, Francesco y Rojas Lozano, Daniel (2017) *La evolución de la desigualdad en Latinoamérica en el siglo XXI: patrones, determinantes y causas*. Documento de Trabajo número 80, de la Facultad de Ciencias Económicas y Centro de Investigaciones para el Desarrollo. Universidad Nacional de Colombia. Disponible en: [www.researchgate.net](http://www.researchgate.net) Visitado el 24 febrero 2019.

Bolívar Espinoza, Gardy y Flores Vega, Leonel (2011) “Los avatares del capital social en América Latina: estancamiento, desigualdad y pobreza”, en *Documentación Social* número 162. pp. 259-293. Disponible en: [www.caritas.es](http://www.caritas.es) Visitado el 4 marzo 2019.

Boschetti, Ivanete (2001) *Assistencia Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo*, Brasilia: Universidad de Brasilia.

Brito Leal, Anete (2006) “A reconversao da questao social e a retórica da pobreza nos anos 1990”, en Cimadamore, Alberto; Hartley Dean; Siqueira, Jorge (organizadores) *A pobreza*



*do Estado: reconsiderando o papel do Estado na luta contra a pobreza global*, Buenos Aires, CLACSO.

Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (1998) “Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal”, en Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (editores) *Lo público no estatal en la Reforma del Estado*, Buenos Aires, Editorial Paidós.

Bustelo, Eduardo (1991) “La producción del Estado de Malestar. Ajuste y política social en América Latina”, en *Revista Salud Pública de México*, Volumen 33, número 3. pp. 215-226. Disponible en: [www.saludpublica.mx](http://www.saludpublica.mx)

Bustelo, Pablo (2003) Desarrollo económico: del Consenso al Post – Consenso de Washington y más allá. Disponible en: [www.pdf.semanticscholar.org](http://www.pdf.semanticscholar.org)

Bustelo, Eduardo (2008) *La política social sin política*. Trabajo presentado al Encuentro Internacional Políticas Sociales e Institucionalidad Pública, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar.

Bustelo, Eduardo e Isuani, Ernesto (1991) “El ajuste en su laberinto: Fondos Sociales y Política Social en América Latina”, en: VVAA: *Seminario Internacional sobre Fondos de Desarrollo Social*. CEPAL. Disponible en: [www.repositorio.cepal.org](http://www.repositorio.cepal.org)

Bustelo, Eduardo y Minujín, Alberto (1997) “La Política Social esquivada”, en Menjívar Larín, Rafael; Kruijt, Dirk y van Vucht Tijssen, Lieteke (editores): *Pobreza, Exclusión y Política Social*, San José: FLACSO/ Universitet Utrecht/ UNESCO.

Caetano, Gerardo (2016) “La vida política”, en Caetano, Gerardo (Director) *Uruguay. En busca del desarrollo entre el autoritarismo y la democracia*, Montevideo, Editorial Planeta.

Caetano, Gerardo (2019) *Historia mínima de Uruguay*, Montevideo: El Colegio de México.

Calcagno, Alfredo (2001) “Ajuste estructural, costo social y modalidades del desarrollo en América Latina”, en Sader, Emir (compilador) *El ajuste estructural en América Latina. Costos sociales y alternativas*, Buenos Aires, CLACSO.

Campana, Melisa (2014) “Desarrollo humano, producción social de la pobreza y gobierno de la pobreza”, en *Revista Trabajo Social*, número 16, Bogotá, Departamento de Trabajo Social – Universidad Nacional de Córdoba. pp. 79-89.

Campana, Melisa (2015) “Regímenes de Bienestar en América Latina y el Caribe: notas para pensar lo contemporáneo”, en *Revista Trabajo Social Global*, Volumen 5, número 8. pp. 26-46. Disponible en: [www.revistaseug.ugr.es](http://www.revistaseug.ugr.es) Visitado el 30 enero 2019.

Cantu, Rodrigo (2015) “Depois das reformas: os regimes de protecao social latino-americanos na década de 2000”, en *Revista de Sociología e Política*, volumen 23, número 56. pp. 45-73. Disponible en: [www.redalyc.org](http://www.redalyc.org) Visitado el 30 enero 2019.

Cardarelli, Graciela y Rosenfeld, Mónica (2000) “Con las mejores intenciones. Acerca de la relación entre el Estado pedagógico y los agentes sociales”, en Duschatzky, Silvia

(Compiladora) *Tutelados y Asistidos. Programas Sociales, Políticas Públicas y Subjetividad.*, Buenos Aires, Editorial Paidós.

Caruso, Pablo (2003) *Un remedio peor que la enfermedad: la vía neoliberal de lucha contra la pobreza en América Latina, con énfasis en el caso argentino*. Documento de trabajo número 38. CIEPP. Disponible en: [www.ciepp.org.ar](http://www.ciepp.org.ar) Visitado el 27 enero 2019.

Castel, Robert (1997) *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires: Editorial Paidós.

Castel, Robert (2003) *Propiedad privada, propiedad social, propiedad de sí mismo*. Conversaciones sobre la construcción del individuo moderno con Claudine Haroche, Buenos Aires: Homo Sapiens Ediciones.

Castel, Robert (2004) *La inseguridad social ¿Qué es estar protegido?*, Buenos Aires: Ediciones Manantial.

Castel, Robert (2009) *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Ceechini, Simone y Atuesta, Bernardo (2017) *Programas de Transferencias Condicionadas en América Latina y el Caribe. Tendencias de cobertura e inversión*. Serie Políticas Social número 224. Disponible en: [www.cepal.org](http://www.cepal.org) Visitado 14 noviembre 2018.

Ceechini, Simone y Martínez, Rodrigo (2011) *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*, Santiago: CEPAL/ Giz.

Ceechini, Simone y Madariaga, Aldo (2011) *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, Santiago: CEPAL/ Asdi.

CEPAL (1997) *La Brecha de la Equidad*, Santiago: CEPAL.

CEPAL (2009) Taller de expertos: *Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones*. Borrador para comentarios. Disponible en: [www.cepal.org](http://www.cepal.org)

CEPAL/OIT (2014) *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral*. Informe de coyuntura laboral. Disponible en: [www.repositorio.cepal.org](http://www.repositorio.cepal.org) Visitado el 22 diciembre 2018.

Colafranceschi, Marco y Vigorito, Andrea (2013) “Uruguay: evaluación de las políticas de transferencias. La estrategia de inclusión y sus desafíos”, en Rofman, Rafael (editor) *Hacia un Uruguay más equitativo. Los desafíos del sistema de Protección Social*, Montevideo, Banco Mundial.

Courtoisie, Denise y Da Costa, Néstor (2005) “La atención a la emergencia social. Informe sobre los primeros meses del PANES en el Uruguay”, en *Cuadernos del CLAEH*, número 91. Pp. 29-54. Disponible en: [www.publicaciones.claeh.edu.uy](http://www.publicaciones.claeh.edu.uy)

Couto Rojas, Berenice; Yazbek, María Carmelita; Raichelis, Raquel (2010) “La Política Nacional de Asistencia Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e

conceitos”, en Couto Rojas, Berenice; Yazbek, María Carmelita; da Silva e Silva, María Ozanira; Raichelis, Raquel (Orgs.) *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*, San Pablo, Cortez Editora.

Couto Rojas, Berenice (2015) “Asistencia Social: direito social ou benesse?”, en *Revista Servicio Social & Sociedad*, número 124, San Pablo, Cortez Editora. pp. 665 – 677.

Crespo, Eduardo; Revilla, Juan Carlos; Serrano, Amparo (2009) “Del gobierno del trabajo al gobierno de las voluntades: el caso de la activación”, en *Revista Psicoperspectivas*, volumen VIII, número 2. pp. 82-101. Disponible en: [www.psicoperspectivas.cl](http://www.psicoperspectivas.cl) Visitado el 29 marzo 2019.

Crespo, Eduardo y Serrano, Amparo (2013) “Las paradojas de las políticas de empleo europeas: de la justicia a la terapia”, en *Revista Universitas Psychologica*, volumen 12, número 4. pp. 1111-1124. Disponible en: [www.dialnet.uniroja.es](http://www.dialnet.uniroja.es) Visitado el 29 marzo 2019.

Cunill Grau, Nuria (2005) La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. *X Congreso Internacional del CLAD*. Santiago, Chile. 18 – 21 octubre 2005. Disponible en: [www.old.clad.org](http://www.old.clad.org) Visitado el 25 de febrero 2019.

Cunill Grau, Nuria (2014) “La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico – conceptual”, en *Gestión y Política Pública*, volumen XXIII, número 1. pp. 5-46. Disponible en: [www.gestionypoliticapublica.cide.edu](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu) Visitado el 25 de febrero 2019.

Cunill Grau, Nuria; Repetto, Fabián y Bronzo, Carla (2015) “Coordinación intersectorial pro integralidad de las instituciones de protección social”, en Cecchini, Simone; Filgueira, Fernando; Martínez, Rodrigo; Rossel, Cecilia (editores) *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Santiago, CEPAL.

da Silva e Silva, María Ozanira (2014) “Caracterizacão e problematização dos Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) na América Latina e Caribe”, en da Silva e Silva, María Ozanira (coord.) *Programas de Transferência de Renda Condicionada na América Latina e Caribe*, San Pablo, Cortez Editora.

da Silva Telles, Vera (1998) “No fio da navalha: entre carencias e direitos. Notas a propósito dos Programas de Renda Mínima no Brasil”, en *Revista Pólis* número 30, San Pablo, Instituto Pólis.

Dallorso, Nicolás (2013) “La teoría del capital humano en la visión del Banco Mundial sobre las Transferencias Monetarias Condicionadas”, en *Estudios Sociológicos*, volumen XXXI, número 91, pp. 113-139. Disponible en: [www.estudiossociologicos.colmex.mx](http://www.estudiossociologicos.colmex.mx) Visitado el 12 diciembre 2018.

Danani, Claudia (2008) “América Latina luego del mito del progreso neoliberal: las políticas sociales y el problema de la desigualdad” en *Revista Ciências Sociais Unisinos* número 001, volumen 44. pp. 39-48. Universidad do Vale do Rio dos Sinos. San Leopoldo. Disponible en: [www.revistas.unisinos.br](http://www.revistas.unisinos.br)

Danani, Claudia (2009) “La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización” en Chiara, Magdalena y Di Virgilio, Mercedes (organizadoras) *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*, Buenos Aires, UNGS – Prometeo Libros.

De Armas, Gustavo (2005) “De la sociedad hiperintegrada al país fragmentado. Crónica del último tramo de un largo recorrido”, en Caetano, Gerardo (dirección) *20 años de democracia. Uruguay 1985 – 2005: miradas múltiples*, Montevideo, Ediciones Santillana.

de Swaan, Abram (1992) *A cargo del Estado*, Barcelona: Ediciones Pomares – Corredor.

Del Pino, Eloísa (2004) *Debate sobre la reforma del Estado de Bienestar en Europa: conceptos, alcances y condiciones*. Documento de Trabajo 04-03. Unidad de Políticas Comparadas, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). Disponible en: [www.csic.es/documentos](http://www.csic.es/documentos)

Del Pino, Eloísa y Rubio Lara, María Josefa (2016) “El estudio comparado de las transformaciones del Estado de Bienestar y las Políticas Sociales: definiciones, metodología, temas de investigación”, en Del Pino, Eloísa y Rubio Lara, María Josefa (directoras) *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*, Madrid, Editorial Tecnos.

Del Valle, Alejandro (2010) “Comparando regímenes de bienestar en América Latina”, en *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, número 88. Pp. 61–76. Disponible en: [www.erlacs.org](http://www.erlacs.org)

Domínguez Uga, Vivian (2004) “A categoría “pobreza” nas formulacoes de Política Social do Banco Mundial”, en *Revista de Sociologia e Política*, número 23. pp. 55-62. Disponible en: [www.revistas.ufpr.br](http://www.revistas.ufpr.br) Visitado el 25 enero 2019.

Donzelot, Jacques (2007) *La invención de lo social. Ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas*, Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.

Draibe, Sonia (1993) “As políticas sociais e o neoliberalismo”, en *Revista USP*, número 17. pp. 86-101. Disponible en: [www.revistas.usp.br](http://www.revistas.usp.br) Visitado: 16 noviembre 2018.

Draibe Sonia y Riesco Manuel (2006) *Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea*. Serie Estudios y perspectivas número 55. CEPAL. Disponible en: [www.repositorio.cepal.org](http://www.repositorio.cepal.org)

Draibe Sonia y Riesco Manuel (2009) *El Estado de bienestar social en América Latina. Una nueva estrategia de desarrollo*. Documento de Trabajo número 31, Fundación Carolina. Disponible en: [www.fundacioncarolina.es](http://www.fundacioncarolina.es) Visitado: 24 junio 2018.

Duarte, Marisa (2002) “El Consenso de Washington y su correlato en la Reforma del Estado en la Argentina: los efectos de la privatización”, en VVAA: *Más allá del pensamiento único. Hacia una renovación de las ideas económicas en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, CLACSO.

Duschatzky, Silvia (2000) “Las marcas del Plan Social Educativo o los indicios de ruptura de las políticas públicas”, en Duschatzky, Silvia (compiladora) *Tutelados y Asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*, Buenos Aires, Editorial Paidós.

Duschatzky, Silvia y Redondo, Patricia (2000) “Introducción”, en Duschatzky, Silvia (compiladora) *Tutelados y Asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*, Buenos Aires, Editorial Paidós.

Esping – Andersen, Gosta (1993) *Los tres mundos del Estado del Bienestar*, Valencia: Edición Alfons el Magnanim.

Esping – Andersen, Gosta (2000) *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona: Editorial Ariel.

Euzéby, Chantal (1989) *Ingresos Mínimos e inserción social*. Cuaderno número 79. Fundación Encuentro. Disponible en: [www.fund-encuentro.org](http://www.fund-encuentro.org)

Euzéby, Chantal (2001) “Uma renda mínima com o sem contrapartida?” en VVAA *Renda Mínima no debate Internacional. Coloquio Internacional Brasil/Francia/Portugal*, San Pablo, PUC.

Euzéby, Chantal (2002) “¿Qué reformas necesita el Ingreso Mínimo de Inserción (RMI) en Francia?”, en Van der Veen, Robert, Groot, Loek y Lo Vuolo, Ruben (editores) *La renta básica en la agenda: objetivos y posibilidades del ingreso ciudadano*, Buenos Aires, CIEPP – Miño y Dávila Editores.

Ferrari, José María (2010) *A 100 años de la Ley de Asistencia Pública Nacional*. Trabajo presentado en la sesión de la Sociedad Uruguaya de Historia de la Medicina. Disponible en: [www.smu.org.uy](http://www.smu.org.uy) Visitado el 2 de junio 2020.

Ferrari, José María (2012) *Relación entre la creación de la Asistencia Pública Nacional y el nuevo nombre del Hospital Maciel al Hospital de Caridad*. Palabras pronunciadas en el Hospital Maciel. Disponible en: [www.smu.org.uy](http://www.smu.org.uy) Visitado el 2 de junio 2020.

Filgueira, Fernando (1994) “Un estado social centenario. El crecimiento hasta el límite del estado social batllista”, en Filgueira, Carlos y Filgueira, Fernando *El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay*, Montevideo: Editorial ARCA.

Filgueira, Fernando (1997) “La nueva arena de las políticas sociales: vectores internacionales y mediación doméstica en la reforma del sector social en América Latina”, en Pérez Baltodano, Andrés (editor) *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad.

Filgueira, Fernando (2001) “Between a rock and a hard place. Construyendo ciudadanía social en América Latina”, en Gioscia, Laura (compiladora) *Ciudadanía en tránsito. Perfiles para el debate*, Montevideo, ICP – Ediciones de la Banda Oriental.

Filgueira, Fernando (2013) “Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina”, en *Revista*

*Uruguay de Ciencia Política*, volumen 2, número 2. pp. 17-46. Disponible en: [www.cienciasociales.edu.uy](http://www.cienciasociales.edu.uy) Visitado el 2 febrero 2019.

Filgueira, Fernando (2015) “Modelos de desarrollo, matriz del Estado social y herramientas de las políticas sociales latinoamericanas”, en Cecchini, Simone; Filgueira, Fernando; Martínez, Rodrigo; Rossel, Cecilia (editores) *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Santiago, CEPAL.

Fisbein, Ariel y Schady, Norbert (2009) *Transferencias Monetarias Condicionadas. Reduciendo la pobreza actual y futura*, Banco Mundial. Disponible en: [www.documentos.bancomundial.org](http://www.documentos.bancomundial.org) Visitado el 22 noviembre 2018.

Fleury, Sonia (1997) *Estado sin ciudadanos. Seguridad Social en América Latina*, Buenos Aires: Lugar Editorial.

Fleury, Sonia (1999) “Políticas e Sistemas Sociais em transformacao na América Latina” en *Revista Socialis*, Volumen 1, Buenos Aires, Homo Sapiens Ediciones.

Fonseca, Ana (2006) *Los sistemas de protección social en América Latina. Un análisis de las transferencias monetarias condicionadas*. Disponible en: [www.sia.eurosocial-ii.eu](http://www.sia.eurosocial-ii.eu) Visitado el 8 de diciembre de 2018.

Franco, Rolando (1996) “Los paradigmas de la política social en América Latina”, en *Revista de la CEPAL* número 58. pp. 9-22. Disponible en: [www.cepal.org](http://www.cepal.org)

Franco, Rolando (2006) “Modelos de política social en América Latina en el último cuarto de siglo”, en Franco, Rolando y Lanzaro, Jorge (coordinadores) *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, Buenos Aires, CEPAL/FLACSO/Miño y Dávila Editores.

Girón, Alicia (2008) “Fondo Monetario Internacional: de la estabilidad a la inestabilidad. El Consenso de Washington y las reformas estructurales en América Latina”, en Lechini, Gladys (compiladora) *La Globalización y el Consenso de Washington. Sus influencias sobre la democracia y el desarrollo en el sur*, Buenos Aires, CLACSO.

Glaessner, Philip; Woo Lee, Kye; Sant’Anna, Anna Maria y de St. Antoine, Jean-Jacques (1995) *Alivio de la pobreza y Fondos de Inversión Social. La experiencia latinoamericana*. Documentos para discusión del Banco Mundial. Disponible en: [www.documentos.bancomundial.org](http://www.documentos.bancomundial.org)

Glejberman, David (2005) *El sistema municipal y la superación de la pobreza y la precariedad urbana en Uruguay*. Serie Medio Ambiente y Desarrollo, número 121. CEPAL. Disponible en: [www.repositorio.cepal.org](http://www.repositorio.cepal.org) Visitado el 11 mayo 2019.

González de la Rocha, Mercedes (2005) “México: Oportunidades y capital social”, en Arriagada, Irma (editora) *Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza*, Santiago, CEPAL/ Cooperación Italiana. Disponible en: [www.repositorio.cepal.org](http://www.repositorio.cepal.org)

Gorriti, Pablo y Mazzotti, Mariella (2013) *El proceso de descentralización en Montevideo: desde sus inicios al tercer nivel de gobierno 1990 – 2013*. Intendencia de Montevideo. Disponible en: [www.montevideo.gub.uy](http://www.montevideo.gub.uy)

Grassi, Estela (2006) *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame [I]*, Buenos Aires: Espacio Editorial.

Grassi, Estela (2008) “La política social, las necesidades sociales y el principio de la igualdad: reflexiones para un debate ‘post-neoliberal’”, en Ponce, Juan (editor) *Es posible pensar una nueva política social para América Latina*, Quito, FLACSO.

Grassi, Estela (2013) “El sujeto de la política social. Obstáculos persistentes y condiciones necesarias para el ejercicio de derechos”, en *Revista Ser Social*, volumen 15, número 33. Departamento de Servicio Social, Universidad de Brasilia. Pp. 280-300. Disponible en: [www.periodicos.unb.br](http://www.periodicos.unb.br)

Grassi, Estela; Hintze, Susana; Neufeld, María Rosa (1994) *Políticas Sociales. Crisis y Ajuste Estructural*, Buenos Aires: Espacio Editorial.

Gunturiz, Angélica (2013) Construcción de ciudadanía a través de políticas contra la exclusión social, basadas en Transferencias Monetarias Condicionadas. Ponencia presentada en las *X Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Buenos Aires, Argentina. Disponible en: [www.cdsa.aacademica.org](http://www.cdsa.aacademica.org) Visitado el 10 febrero 2019.

Hamzaoui, Mejed (2005) *El trabajo social territorializado. Las transformaciones de la acción pública en la intervención social*, Valencia: Universidad de Valencia.

Hevia, Felipe (2011) “La difícil articulación entre políticas universales y programas focalizados. Etnografía institucional del programa Bolsa Familia en Brasil”, en *Revista Gestión y Política Pública* volumen XX, número 2, pp. 331-379. Disponible en: [www.gestionypoliticapublica.cide.edu](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu) Visitado 20 diciembre 2018.

Hevia, Felipe (2016) “Los riesgos de los programas de transferencias condicionadas y la construcción de ciudadanía: el caso de PRORESA/Oportunidades de México”, en *Revista Reflexión Política* volumen 18, número 35, pp. 28-41. Disponible en: [www.unab.edu.co](http://www.unab.edu.co) Visitado el 20 diciembre 2018.

Himmelfarb, Gertrude (1988) *La idea de la pobreza. Inglaterra a principios de la era industrial*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Holzmann, Robert y Jorgensen, Steen (2000) *Manejo Social del Riesgo: un nuevo marco conceptual para la Protección Social y más allá*. Serie de Documentos de Discusión sobre la Protección social, número 0006. Banco Mundial. Disponible en: [www.siteresources.worldbank.org](http://www.siteresources.worldbank.org) Visitado el 11 febrero 2019.

Hopp, Malena y Lijterman, Eliana (2018) “Trabajo, políticas sociales y sujetos ‘merecedores’ de la asistencia: acuerdos y debates en el nuevo contexto neoliberal” en Argentina, en *Revista Perspectiva de Políticas Públicas* volumen 8, número 15, pp. 139-171. Disponible en: [www.revistas.unla.edu.ar](http://www.revistas.unla.edu.ar)

Isuani, Ernesto (1991) “Bismarck o Keynes: ¿quién es el culpable?. Notas sobre la crisis de acumulación”, en Isuani, Ernesto; Vuolo, Ruben y Tenti Fanfani, Emilio: *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*, Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.

Jara, Patricia; Barriga, Patricio; Villafuerte, Alba Cecilia y González Acero, Carolina (2013) *Modalidades de acompañamiento familiar en los servicios sociales*. División de Protección Social y Salud. Nota técnica número 647. BID. Disponible en: [www.publications.iadb.org](http://www.publications.iadb.org) Visitado 26 enero 2019.

Jara, Patricia y González Acero, Carolina (2015) *Estrategias institucionales y modalidades de atención en servicios para la inclusión social de poblaciones vulnerables*. División de Protección Social y Salud. Documento para discusión número 428. BID. Disponible en: [www.publications.iadb.org](http://www.publications.iadb.org) Visitado 26 enero 2019.

Johnson, Norman (1990) *El Estado de Bienestar en transición. La teoría y la práctica del pluralismo de bienestar*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Kliksberg, Bernardo (2000) *Capital social y cultura. Claves olvidadas del desarrollo*. Documento de divulgación número 7. BID. Disponible en: [www.publications.iadb.org](http://www.publications.iadb.org) Visitado 26 enero 2019.

Kymlicka, Will y Norman, Wayne (1999) “El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”, en *Revista Ágora* número 7, Buenos Aires.

Laurell, Asa Cristina (1999) “Avanzar al pasado: la política social en el neoliberalismo”, en Borgianni, Elisabete y Montañó, Carlos (orgs.) *La Política Social hoy*, San Pablo, Cortez Editora.

Lautier, Bruno (2001) “Las políticas sociales en América Latina: propuestas metodológicas para analizar el cambio que se está produciendo”, en *Revista Espiral*, volumen VII, número 22. pp. 91-130. Disponible en: [www.espiral.cucsh.udg.mx](http://www.espiral.cucsh.udg.mx)

Lessa Kerstenetzky, Celia (2017) *El Estado de bienestar social en la edad de la razón*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Lera, Carmen Inés (2015) *Intervenciones profesionales y dimensión asistencial. Problematizaciones urgentes desde el Trabajo Social*, Entre Ríos: Editorial de la Universidad Nacional de Entre Ríos.

Logiudice, Ana (2011) “Pobreza y neoliberalismo: la asistencia social en la Argentina reciente”, en *Revista Entramados y perspectivas*, volumen 1, número 1, Buenos Aires, FCS/UBA. pp. 61-90. Disponible en: [www.publicaciones.sociales.uba.ar](http://www.publicaciones.sociales.uba.ar)

Logiudice, Ana (2018) “Pasado y presente de la asistencia argentina (1990 – 2015): claves para una relectura del neoliberalismo”, en *Revista de la Carrera de Sociología*, volumen 8, número 8. pp. 90-124. Disponible en: [www.publicaciones.sociales.uba.ar](http://www.publicaciones.sociales.uba.ar) Visitado el 26 abril 2019.



Lorenzoni, Miguel y Pérez, Verónica (2013) “Cambios y continuidades de la izquierda en Uruguay: un análisis a partir de las propuestas programáticas del Frente Amplio 1971 – 2009” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, volumen 22, número 1, pp. 61-81. Disponible en: [www.rucp.cienciassociales.edu.uy](http://www.rucp.cienciassociales.edu.uy)

Lo Vuolo, Rubén (1995) “A modo de presentación: los contenidos de la propuesta del ingreso ciudadano”, en Lo Vuolo, Rubén (compilador) *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, Buenos Aires: Miño y Dávila Editores/ CIEPP.

Lo Vuolo, Rubén; Barbeito, Alberto; Pautassi, Laura y Rodríguez, Corina (1999) *La pobreza... de la política contra la pobreza*, Buenos Aires: Miño y Dávila Editores/ CIEPP.

Llanos Reyes, Claudio (2013) “Seguridad social, empleo y propiedad privada en William Beveridge” en *Revista Historia Crítica* número 51. pp. 223–246. Disponible en: [www.revistas.unidandes.edu.co](http://www.revistas.unidandes.edu.co)

Maestro Yarza, Irene (2007) “Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: ¿cambio real de estrategia de desarrollo?”, en Gambina, Julio y Estay, Jaime (compiladores): *¿Hacia donde va el sistema mundial? Impactos y alternativas para América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, REDEM/ FISYP/ RLS/ CLACSO.

Magri, Altair (2015) *De José Batlle y Ordóñez a José Mujica. Ideas, debates y políticas de vivienda en Uruguay entre 1900 y 2012*, Montevideo, CSIC/Universidad de la República. Disponible en: [www.colibri.udelar.edu.uy](http://www.colibri.udelar.edu.uy) Visitado el 30 mayo 2020.

Mallardi, Manuel; Fernández, Emiliano; Musso, María Paola (2015) “Organismos Internacionales de Crédito y políticas sociales en América Latina. Tendencias a partir de los Programas de Transferencia Monetaria Condicionada”, en *Revista de Trabajo Social* número especial. pp. 63-74. Disponible en: [www.revistaplazapublica.wordpress.com](http://www.revistaplazapublica.wordpress.com) Visitado el 22 diciembre 2018.

Marchesi, Aldo; Markarian, Vania y Yaffé, Jaime (2016) “Las claves del período”, en Caetano, Gerardo (Director) *Uruguay. En busca del desarrollo entre el autoritarismo y la democracia*, Montevideo, Editorial Planeta.

Marshall, TH. (2005) *Ciudadanía y clase social*, Buenos Aires: Editorial Losada.

Martínez, Rodrigo y Maldonado Varela, Carlos (2017) “La institucionalidad del desarrollo y la protección social en América Latina y el Caribe: panorama y desafíos”, en Martínez, Rodrigo (editor) *La institucionalidad social en América Latina y el Caribe*, CEPAL. Disponible en: [www.repositorio.cepal.org](http://www.repositorio.cepal.org) Visitado el 27 de noviembre 2018.

Martínez Franzoni, Juliana (2008 a) *¿Arañando bienestar?. Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*, Buenos Aires: CLACSO.

Martínez Franzoni, Juliana (2008 b). *Domesticar la incertidumbre en América Latina. Mercado laboral, política social y familias*, San José: Editorial UCR.

Martínez Franzoni, Juliana y Sánchez-Ancochea, Diego (2016) “Regímenes de bienestar en América Latina: tensiones entre universalización y segmentación”, en Del Pino, Eloisa y

Rubio Lara, María Josefa (directoras): *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*, Madrid, Editorial Tecnos.

Martínez Franzoni, Juliana y Voorend, Koen (2008) “Transferencias condicionadas e igualdad de género: ¿blancos, negros o grises?”, en *Revista Ciencias Sociales* de la Universidad de Costa Rica, número 122. pp. 115-131. Disponible en: [www.revistas.ucr.ac.cr](http://www.revistas.ucr.ac.cr) Visitado el 8 de diciembre 2018.

Martínez Rangel, Rubí y Soto Reyes Garmendia, Ernesto (2012) “El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina”, en *Revista Política y Cultura*, número 37. pp.35-64. Disponible en: [www.redalyc.org](http://www.redalyc.org)

Melo, Marcus André (1997) “Federalismo e política social: as vicisitudes da descentralizacáo, en Filgueira, Carlos; Midaglia, Carmen y Petersen-Thumser, Jens (compiladores)” *Desafíos de la seguridad social*, Montevideo, Editorial Trilce.

Merklen, Denis (2005) *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*, Buenos Aires: Editorial Gorla.

Merklen, Denise (2013) “Las dinámicas contemporáneas de la individuación” en Castel, Robert, Kessler, Gabriel, Merklen, Denis y Murard, Numa: *Individuación, precariedad, inseguridad ¿desinstitucionalización del presente?*, Buenos Aires, Editorial Paidós.

Mesa Lago, Carmelo (1985) *El desarrollo de la Seguridad en América Latina*. Estudios e informes de la CEPAL número 43. Disponible en: [www.cepal.org](http://www.cepal.org)

Mesa Lago, Carmelo (1986) “Seguridad Social y desarrollo en América Latina”, en *Revista de la CEPAL*, número 28. Pp. 131-146. Disponible en: [www.repositorio.cepal.org](http://www.repositorio.cepal.org)

Messina, Giuseppe (2010) *El debate sobre los regímenes de bienestar de Europa a América Latina. Algunas sugerencias para el análisis del caso argentino*. Ponencia presentada en XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles. Universidad de Santiago de Compostela, España. Disponible en: [www.halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00532782/document](http://www.halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00532782/document). Visitado el 15 setiembre 2018.

Midaglia, Carmen (1997) “El rendimiento de los “by – pass” como instrumento de Reforma Social: el caso PRIS”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, número 10. pp. 79-99. Disponible en: [www.rucp.cienciasociales.edu.uy](http://www.rucp.cienciasociales.edu.uy) Visitado el 27 mayo 2020.

Midaglia, Carmen (2000) *Alternativas de protección a la infancia carente. La peculiar convivencia de lo público y privado en el Uruguay*, Buenos Aires: CLACSO.

Midaglia, Carmen (2001) “Los dilemas de la colaboración público – privada en la provisión de servicios sociales”, en Calama, Pierre y Talmant, André, *Con el Estado en el corazón. El andamiaje de la gobernancia*, Montevideo, Editora Vozes, Ediciones Trilce.

Midaglia, Carmen (2009) “Entre la tradición, la modernización ingenua y los intentos de refundar la casa: la reforma social en el Uruguay de las últimas tres décadas”, en Barba

Solano, Carlos (compilador) *Retos para la integración social de los pobres en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.

Midaglia, Carmen (2012) “Un balance crítico de los programas sociales en América Latina. Entre el liberalismo y el retorno del Estado”, en *Revista Nueva Sociedad*, número 239. pp. 79-89. Disponible en: [www.nuso.org](http://www.nuso.org) Visitado el 27 julio 2014.

Midaglia, Carmen y Antía, Florencia (2011) “El sistema de bienestar uruguayo: entre la moderación reformista liberal y la ampliación de la responsabilidad estatal en el área de la protección social” en Idiart, Alma (editora) *Estado benefactor y políticas sociales*, Buenos Aires, Editorial Biblos.

Midaglia, Carmen y Antía, Florencia (2017) *Bienestar y Protección social en América Latina. Abordajes conceptuales y metodológicos para el MERCOSUR*, Asunción: Instituto Social del MERCOSUR (ISM).

Midaglia, Carmen y Castillo, Marcelo (2010) “El significado político del Ministerio de Desarrollo Social”, en Mancebo, María Ester y Narbondo, Pedro (coords) *Reformas del Estado y Políticas Públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*, Montevideo, Editorial Fin de Siglo– CLACSO– ICP.

Midaglia, Carmen y Castillo, Marcelo (2014) “Cuando baja la marea: los cambios de las protecciones sociales en América Latina en el siglo XXI”, en *Revistas Horizontes Latinoamericanos*, volumen 3, número 1. pp. 13-34. Disponible en: [www.periodicos.fundaj.gov.br](http://www.periodicos.fundaj.gov.br) Visitado el 29 enero 2019.

Midaglia, Carmen y Castillo, Marcelo (2018) “América Latina en el siglo XXI: avances y retrocesos en las pautas de desarrollo social”, en *Cadernos no CEAS*, número 245. pp. 660-687. Disponible en: [www.cadernosdoceas.ucsal.br](http://www.cadernosdoceas.ucsal.br) Visitado el 30 enero 2019.

Midaglia, Carmen, Castillo, Marcelo y Fuentes, Guillermo (2010) “El significado político de los Ministerios Sociales en Argentina, Chile y Uruguay”, en *Revista Chilena de Administración Pública*, número 15. pp. 123-154. Disponible en: [www.revistaeggp.uchile.cl](http://www.revistaeggp.uchile.cl)

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 Solano, Carlos y Cohen, Néstor (coord.) *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.

Midaglia, Carmen; Antía, Florencia; Carneiro, Fabricio; Castillo, Marcelo; Fuentes Guillermo y Villegas, Belén (2017) *Orígenes del bienestar en Uruguay: explicando el universalismo estratificado*. Documento on line N° 01/2017. ICP/FCS/UDELAR. Disponible en: [www.colibri.udelar.uy](http://www.colibri.udelar.uy) Visitado el 30 mayo 2020.

Minteguiaga, Analía y Ubasart-González, Gemma (2015) “Regímenes de bienestar y gobiernos ‘progresistas’ en América Latina: los casos de Venezuela, Ecuador y Bolivia”, en

*Revista Política y Sociedad*, volumen 52, número 3. Disponible: [www.revistas.ucm.es](http://www.revistas.ucm.es)  
Visitado el 31 de enero 2019.

Minujin, Alberto y Cosentino, Estela (1996) “Crisis y futuro del estado de bienestar: Aportes a un debate”, en Minujin, Alberto (editor) *Desigualdad y Exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo*, Buenos Aires, UNICEF/LOSADA.

Mirza, Christian (2014) *(Re) construcción de las matrices de bienestar en América Latina. Los dilemas de las izquierdas latinoamericanas*, Buenos Aires, CLACSO.

Mishra, Ramesh (1989) “El Estado de Bienestar después de la crisis: los años ochenta y más allá”, en Muñoz de Bustillo, Rafael (compilador) *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza Editorial.

Mishra, Ramesh (1992) *El Estado de Bienestar en crisis. Pensamiento y cambio social*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Mishra, Ramesh (1995) *O Estado – Providencia na sociedade capitalista*, Oeiras: CELTA Editora.

Morás, Luis Eduardo (2000) *De la tierra purpúrea al laboratorio social. Reformas y proceso civilizatorio en el Uruguay (1870-1917)*, Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Moreira, Constanza; Selios, Lucía y Lizbona, Alexandra (2009) *Cuestiones de agenda. La renovación programática del Frente Amplio: una mirada al proceso reciente (2004-2009)*, Montevideo: Fundación Friederich Ebert/ Instituto Ciencia Política – Facultad de Ciencias Sociales.

Moreno, Luis (2000) *Ciudadanos precarios. La ‘última red’ de protección social*, Barcelona: Editorial Ariel.

Moreno, Luis (2001) *Estado del bienestar y ‘mallas de seguridad’*. Documento de Trabajo 02-03. Unidad de Políticas Comparadas/CSIC. Disponible en: [www.csic.es/documentos](http://www.csic.es/documentos)

Moreno, Gorka (2008) “La reformulación del Estado del bienestar: el *workfare*, las políticas activas de empleo y las rentas mínimas”, en *Revista de servicios sociales*, número 43. pp. 143-154. Disponible en: [www.dialnet.uniroja.es](http://www.dialnet.uniroja.es) Visitado el 12 abril 2019.

Moreno – Brid, Juan Carlos; Pérez Caldente y, Esteban y Ruiz Nápoles, Pablo (2004) “El Consenso de Washington: aciertos, yerros y omisiones”, en *Revista Perfiles Latinoamericanos* Volumen 12, número 25. pp. 149-168. Disponible en: [www.perfilesla.flacso.edu.mx](http://www.perfilesla.flacso.edu.mx)

Muñoz de Bustillo, Rafael (1989) “Economía de mercado y Estado de Bienestar”, en: Muñoz de Bustillo, Rafael y otros *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza Editorial.

Muñoz de Bustillo, Rafael (2000) “Retos y restricciones del Estado de Bienestar en el cambio de siglo”, en Muñoz de Bustillo (editor) *El Estado de Bienestar en el cambio de siglo*, Madrid: Alianza Editorial.

Navarro Ruvalcaba, Mario (2006) “Modelos y regímenes de bienestar social en una perspectiva comparativa: Europa, Estados Unidos y América Latina”, en *Revista Desacatos*, número 021. pp. 109-134. Disponible en: [www.desacatos.ciesas.edu.mx](http://www.desacatos.ciesas.edu.mx) Visitado el 4 febrero 2019.

Orellana Bravo, Víctor (2016) “Exigir a los pobres. La participación como principio abusivo de la política social”, en *Revista Rumbos TS* número 13. pp. 82-102. Disponible en: [www.revistafacso.uceval.cl](http://www.revistafacso.uceval.cl)

Oroño, Abel (2009) “La izquierda gestionando el gobierno. Gasto Social Departamental en Montevideo (1988-2004)”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, volumen 18, número 1. pp. 163-191. Disponible en: [www.cienciasociales.edu.uy](http://www.cienciasociales.edu.uy) Visitado el 10 mayo 2019.

Ortega, Elizabeth (2003) *El Servicio Social y los procesos de medicalización de la sociedad uruguaya en el período neobatllista*. Tesis de Maestría en Servicio Social – Universidad Federal de Río de Janeiro – Universidad de la República. Disponible en: [www.colibri.udelar.edu.uy](http://www.colibri.udelar.edu.uy)

Ortega, Elizabeth (2011) *Medicina, religión y gestión de lo social. Un análisis genealógico a las transformaciones del Servicio Social en el Uruguay (1955 – 1973)*, Montevideo: CSIC – Universidad de la República.

Pastorini, Alejandra (2003) “Intervenções públicas para atender a pobreza e o assistencialismo na era FHC” en *Revista Ser Social* número 12. Departamento de Serviço Social. Universidade de Brasilia. Brasilia.

Pautassi, Laura (2012) “La exigibilidad de derechos en contextos de marginación social. El lugar de la política pública”, en Pautassi, Laura y Gamallo, Gustavo (directores): *¿Más derechos, menos marginaciones?. Políticas sociales y bienestar en la Argentina*, Buenos Aires, Editorial Biblos.

Pautassi, Laura; Arcidiácono, Pilar y Straschnoy, Mora (2013) *Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos*. Serie Políticas Sociales, número 184. CEPAL/Unicef. Disponible en: [www.cepal.org](http://www.cepal.org) Visitado 17 diciembre 2018.

Paz, José Augusto (2010) *Programas dirigidos a la pobreza en América Latina y el Caribe. Sustento teórico, implementación práctica e impactos sobre la pobreza en la región*, Buenos Aires: CLACSO.

Pellegrino, Adela y Vigorito, Andrea (2005) *La emigración uruguaya durante la crisis de 2002*. Instituto de Economía, Serie Documento de Trabajo 03/05. Disponible en: [www.iecon.ccee.edu.uy](http://www.iecon.ccee.edu.uy) Visitado 18 de mayo 2019.

Pereira, Potyara (1996) *A Assistência Social na perspectiva dos direitos. Crítica a os padroes dominantes de protecao aos pobres no Brasil*, Brasilia: Thesaurus Editora.

Pereira, Potyara (2004) “Como conjugar especificidade e intersectorialidade na concepcao e implementacao da política de asistencia social”, en *Revista Servicio Social & Sociedad* número 77. pp. 54– 62. Cortez Editora. San Pablo, Brasil.

Pereira, Potyara (2000) “La política social en el contexto de la seguridad social y del *Welfare State*: la particularidad de la asistencia social”, en Borgianni, Elisabete y Montaña, Carlos (orgs.) *La Política Social hoy*, San Pablo: Cortez Editora.

Pereira, Potyara (2008) *Política Social, temas & questões*, San Pablo: Cortez Editora.

Perelmiter, Luisina (2011) “Saber asistir: técnica, política y sentimientos en la asistencia estatal. Argentina (2003-2008)”, en Morresi, Sergio y Vommaro, Gabriel (compiladores) *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*, Buenos Aires, UNGS/ Prometeo Libros.

Perelmiter, Luisina (2016) *Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*, Buenos Aires: UNSAM Edita.

Pérez Eransus, Begoña (2006) “Rentas mínimas y políticas de activación”, en *Documentación Social. Revista de Estudios sociales y Sociología aplicada* número 143. Fundación Argentina. pp. 77-92. Disponible en: [www.caritas.es](http://www.caritas.es)

Pilotti, Francisco y Torres, Mario (2001) *Red Social de América Latina y el Caribe. Lecciones aprendidas y perspectivas de cooperación entre los Fondos de Inversión Social*. Unidad de Desarrollo Social y Educación/OEA. Disponible en: [www.oas.org](http://www.oas.org)

Piñeiro, Fernando y Fernández, Emiliano (2014) “La política social en Latinoamérica: ¿hacia una política asistencial ‘pos-neoliberal’?” en *Revista Cátedra Paralela* número 11. pp. 50-77. Disponible en: [www.catedraparalela.com.ar](http://www.catedraparalela.com.ar) Visitado el 10 febrero 2019.

Polanyi, Karl (1997) *La Gran Transformación. Crítica del liberalismo económico*, Madrid: Ediciones La Piqueta.

Ponce, Juan (2008) “Estudio introductorio”, en Ponce, Juan (editor) *Es posible pensar una nueva política social para América Latina*, Quito, FLACSO.

Pousadela, Inés (2010) “Introducción”, en VVAA: *Las izquierdas latinoamericanas: de la oposición al poder*, Buenos Aires, Ediciones CICCUS y CLACSO.

Presidencia/OPP; DUCSA; Equipos Consultores (2015) *Los valores en Uruguay: entre la persistencia y el cambio*. Disponible en: [www.docplayer.es](http://www.docplayer.es)

Procacci, Giovanna (1999) “Ciudadanos pobres, ciudadanía social y la crisis de los Estados del Bienestar”, en García, Soledad y Lukes, Steven (comps.) *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, Madrid, Siglo XXI Editores.

Puello-Socarrás, José y Gunturiz, Angélica (2013) “¿Social – neoliberalismo? Organismos multilaterales, crisis global y programas de transferencia monetaria condicionada”, en *Revista Política y Cultura*, número 40. pp. 29-54. Disponible en: [www.redalyc.org](http://www.redalyc.org) Visitado el 11 febrero 2019.

Rabotnikof, Nora (1999) “La caracterización de la sociedad civil en la perspectiva del BID y del BM”, en *Revista Perfiles Latinoamericanos* número 15. pp. 27-46. Disponible en: [www.perfilesla.flacso.edu.mx](http://www.perfilesla.flacso.edu.mx)

Raczynski, Dagmar (1995) “Estrategias para combatir la pobreza en América Latina. Diagnóstico y enseñanzas de Política”, en Raczynski, Dagmar (editora) *Estrategia para combatir la pobreza en América Latina: Programas, Instituciones y recursos*, Santiago, CIEPLAN – BID.

Raczynski, Dagmar (1999) “La crisis de los viejos modelos de protección social en América Latina. Nuevas alternativas para enfrentar la pobreza”, en Tokman, Víctor y O’Donell, Guillermo (compiladores) *Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos*, DF, Editorial Paidós.

Rama, Germán (1995) *La Democracia en el Uruguay. Una perspectiva de interpretación*, Montevideo: Editorial ARCA.

Reygadas, Luis y Filgueira, Fernando (2011) “Desigualdad y crisis de incorporación: la caja de herramientas de políticas sociales de la izquierda”, en Dos Santos, Theotonio (editor): *América Latina y el Caribe: escenarios posibles y políticas sociales*, Montevideo, FLACSO/ UNESCO.

Rawlings, Laura y Rubio, Gloria (2003) *Evaluación del impacto de los programas de transferencias condicionadas en efectivo: lecciones desde América Latina*. Cuadernos de Desarrollo número 10. Secretaría de Desarrollo Social. Disponible en: [www.oda-alc.org](http://www.oda-alc.org) Visitado el 30 noviembre 2018.

Ritter, Gerhard (1991) *El estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Rodríguez Cabrero, Gregorio (1996) “Los límites del Estado de Bienestar y las tendencias en el desarrollo de la reforma social”, en VVAA *Dilemas del Estado de Bienestar*, Madrid, Fundación Argentina.

Rodríguez Enríquez, Corina (2011) *Programas de transferencias de ingresos condicionadas e igualdad de género ¿por donde anda América Latina?*. Serie Mujer y Desarrollo número 109. CEPAL/ Aecid. Disponible en: [www.repositorio.cepal.org](http://www.repositorio.cepal.org) Visitado el 14 diciembre 2018.

Rosanvallon, Pierre (1995 a) *La crisis del Estado Providencia*, Madrid: Editorial Civitas.

Rosanvallon, Pierre (1995 b) *La nueva cuestión social. Repensar el Estado Providencia*, Buenos Aires: Ediciones Manantial.

Rossel, Cecilia; Courtoisie, Denise; Marsiglia, Magdalena (2014) *Programas de transferencias, condicionalidades y derechos de la infancia. Apuntes a partir del caso del Uruguay*. Serie Políticas Sociales número 215. CEPAL/Unicef. Disponible en: [www.repositorio.cepal.org](http://www.repositorio.cepal.org) Visitado el 14 diciembre 2018.

Rufián, Dolores María (1991) “Análisis comparativo de algunos aspectos jurídicos, organizativos y financieros de los Fondos de Desarrollo Social”, en: VVAA: *Seminario Internacional sobre Fondos de Desarrollo Social*. CEPAL. Disponible en: [www.repositorio.cepal.org](http://www.repositorio.cepal.org)

Santos, Silvia (2006) *Los orígenes del Régimen de Asignaciones Familiares en Uruguay*. Disponible en: [www.bps.gub.uy](http://www.bps.gub.uy)

Schons, Selma Maria (1999) *Asistencia Social entre a orden e a ‘des-ordem’*, San Pablo: Cortez Editora.

Serrano, Claudia (2005) *La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina*. Serie Mujer y Desarrollo número 70. CEPAL. Disponible en: [www.cepal.org](http://www.cepal.org) Visitado el 10 de diciembre de 2018.

Siri, Gabriel (1996) “Los Fondos de Inversión Social en América Latina”, en *Revista de la CEPAL*, número 59. Disponible en: [www.cepal.org](http://www.cepal.org) Visitado 18 octubre 2017.

Siri, Gabriel (2003) *Empleo y Fondos de Inversión Social en América Latina*. Publicación de la OIT. Disponible en: [www.ilo.int](http://www.ilo.int)

Sojo, Ana (2007) “La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales”, en *Revista de la CEPAL* número 91, pp. 111-131. Disponible en: [www.cepal.org](http://www.cepal.org) Visitado 20 diciembre 2018.

Soldano, Daniela y Andrenacci, Luciano (2005) “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino” en Andrenacci, Luciano (compilador) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, UNGS – Prometeo Libros. Buenos Aires.

Sottoli, Susana (2002) “La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y diseño de políticas”, en *Papeles de Población*, Volumen 8, número 34, pp. 43-63. Disponible en: [www.papelesdepoblacion.uaemex.mx](http://www.papelesdepoblacion.uaemex.mx)

Sposati, Aldaiza; Bonetti, Dilsea; Yazbek, María Carmelita; Falcao Maria do Carmo (1998) *Assistencia na trajetória das Políticas Sociais Brasileiras. Uma questao em análise*, San Pablo: Cortez Editora, 6ta. edición.

Sposati, Aldaiza; Falcao Maria do Carmo; Fleury Teixeira, Sonia (1995) *Os direitos (dos des assistidos) sociais*, San Pablo: Cortez Editora.

Sposati, Aldaiza (2004) “Especificidade e intersetorialidade da política de asistencia social” en *Revista Servicio Social & Sociedad* número 77, San Pablo, Cortez Editora. pp. 30 – 53.

Stahl, Karin (1994) “Política social en América Latina. La privatización de la crisis”, en *Revista Nueva Sociedad* número 131. pp. 48-71. Disponible en: [www.nuso.org](http://www.nuso.org) Visitado el 14 noviembre 2018.

Stallings, Barbara y Peres, Wilson (2000) *Crecimiento, empleo y equidad. El impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, Santiago: FCE/CEPAL.



Stein, Rosa Helena (2003) *Capital social, desarrollo y políticas públicas en la realidad latinoamericana*. CSIC – Unidad de Políticas Comparadas. Documento de Trabajo 03-05. Disponible en: [www.digital.csic.es](http://www.digital.csic.es) Visitado el 4 marzo 2019.

Stein, Rosa Helena (2017) “La protección social en América Latina y la particularidad de la asistencia social”, en Revista Ser Social número

Susín Betrán, Raúl (2011) *La regulación de la pobreza. El tratamiento jurídico – político de la pobreza: Los ingresos mínimos de inserción*, La Rioja: Universidad de la Rioja.

Székely, Miguel (2006) *Midiendo el nivel de institucionalidad de la política social en América Latina*. Documento preparado para el PNUD. Disponible en: [www.publications.iadb.org](http://www.publications.iadb.org) Visitado el 26 noviembre 2018.

Székely, Miguel (2015) *Cambios en la institucionalidad de la política de protección social en América Latina y el Caribe: avances y nuevos desafíos*. División de Protección Social y Salud. Nota Técnica número 810. BID. Disponible en: [www.publications.iadb.org](http://www.publications.iadb.org) Visitado 29 enero 2019.

Tanaka, Martín y Trivelli, Carolina (2001) “Las trampas de la focalización y la participación. Pobreza y políticas sociales en el Perú durante la década de Fujimori”, en *Revista Socialis*, volumen 5. pp. 85-101. Rosario, Homo Sapiens Ediciones.

Tejerina, Luis y Pizano, Vania (2016) *Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas e Inclusión Financiera*. División Protección Social y Salud. Nota Técnica, BID. Disponible en: [www.publications.iadb.org](http://www.publications.iadb.org) Visitado el 29 noviembre 2018.

Tenti Fanfani, Emilio (1991) “Pobreza y política social: más allá del neoasistencialismo” en Isuani, Ernesto; Vuolo, Ruben y Tenti Fanfani, Emilio *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores.

Therborn, Göran (1989) “Los retos del Estado de Bienestar: la contrarrevolución que fracasa, las causas de su enfermedad y la economía política de las presiones del cambio” en Muñoz de Bustillo (compilador) *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza Editorial.

Toussaint, Eric (2004) *La bolsa o la vida. Las finanzas contra los pueblos*, Buenos Aires: CLACSO.

Tironi, Eugenio y Lagos, Ricardo (1991) “Actores Sociales y ajuste estructural”, en *Revista de la CEPAL*, número 44. pp. 39-53. Disponible en: [www.cepal.org](http://www.cepal.org) Visitado el 14 de julio 2018.

Uribe Gómez, Mónica (2007) “Reformas sociales en América Latina: las perspectivas analíticas y los actores del cambio”, en *Estudios Sociológicos* Volumen XXV, número 2. pp. 427-461. Disponible en: [www.estudiossociologicos.colmex.mx](http://www.estudiossociologicos.colmex.mx) Visitado el 30 enero 2019.

Uribe Gómez, Mónica (2011) “Enfoques contemporáneos de política social en México”, en *Revista Espiral* volumen XVIII, número 52. pp. 37-75. Disponible en: [www.espiral.cucsh.udg.mx](http://www.espiral.cucsh.udg.mx)

Uribe Gómez, Mónica (2018) “Ciclos políticos y política social en América Latina en el siglo XXI”, en *Revista Formun*, número 13. pp. 101-118. Disponible en: [www.revistas.unal.edu.co](http://www.revistas.unal.edu.co) Visitado el 31 enero 2019.

Valencia Lomeli, Enrique (2008) “Las Transferencias Monetarias Condicionadas como Política Social en América Latina. Un balance: aportes, límites y debates”, en *Annual Review of Sociology*, volumen 34. pp. 499-524. Disponible en: [www.annualreviews.org](http://www.annualreviews.org) Visitado el 8 de diciembre de 2018.

Vallés, Miguel (2000) *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*, Madrid: Editorial Síntesis.

VVAA (2003) *Mecanismos de Coordinación de las Políticas Sociales. Acuerdos y disensos entre los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil*, Montevideo: Frontera Editorial.

VVAA (2017) *Así funcionan las transferencias condicionadas. Buenas prácticas a 20 años de implementación*. Ibararán, Pablo; Medellín, Nadia; Regalia, Ferdinando y Stampini, Marcos (editores). BID. Disponible en: [www.publications.iadb.org](http://www.publications.iadb.org)

Venturi, Augusto (1994) *Los fundamentos científicos de la Seguridad Social*, Madrid: Colección Seguridad Social – Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Veras Soares, Fábio y Britto, Tatiana (2008) *Encarando las limitaciones en la capacidad para Transferencias Monetarias Condicionadas: los casos de El Salvador y Paraguay*, International Poverty Centre. Documento de Trabajo número 38. Disponible en: [www.researchgate.net](http://www.researchgate.net) Visitado el 12 de diciembre 2018.

Vilas, Carlos (1997) “De ambulancias, bomberos y Policías: la política social del neoliberalismo”, en *Revista Desarrollo Económico*, Volumen 36, número 144. pp. 931-951. Disponible en: [www.jstor.org/stable/3467132](http://www.jstor.org/stable/3467132)

Vilas, Carlos (2000) “¿Más allá del Consenso de Washington?. Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial”, en *Revista América Latina Hoy*, número 26. pp. 21-39. Disponible en: [www.revistas.usal.es](http://www.revistas.usal.es)

Vilas, Carlos (2005) “La izquierda latinoamericana y el surgimiento de regímenes nacional – populares”, en *Revista Nueva Sociedad*, número 197. pp. 84-99. Disponible en: [www.nuso.org](http://www.nuso.org) Visitado el 18 febrero 2019.

Vilas, Carlos (2013) “Política social: ¿Hacia un nuevo paradigma?, en *Revista Estado & Comunes*”, volumen 1, número 1. pp.42-55. Disponible en: [www.estadoycomunes.iaen.edu.ec](http://www.estadoycomunes.iaen.edu.ec) Visitado el 1 febrero 2019.

Villarreal, Nelson (2004) *La larga marcha hacia la igualdad social. Aportes comparados en estrategias de Políticas Sociales Argentina, Brasil, Chile. Disyuntivas en Uruguay ante un nuevo gobierno*, Montevideo: FESUR.

Villatoro, Pablo (2007) *Las Transferencias Condicionadas en América Latina: luces y sombras*. Documento de la CEPAL para el Seminario Internacional: Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas. CEPAL/IPEA. Disponible en: [www.cepal.org](http://www.cepal.org) Visitado el 17 diciembre 2018.

Williamson, John (1999 a) “Lo que Washington quiere decir cuando se refiere a reformas de las políticas económicas”, en Guitián, Manuel y Muns, Joaquim (Directores) *La cultura de la estabilidad y el Consenso de Washington*. Colección Estudios e Informes número 15, Barcelona, La Caixa. Disponible en: [www.caixabankresearch.com](http://www.caixabankresearch.com)

Williamson, John (1999 b) “La democracia y el Consenso de Washington”, en Guitián, Manuel y Muns, Joaquim (Directores) *La cultura de la estabilidad y el Consenso de Washington*. Colección Estudios e Informes número 15, Barcelona, La Caixa. Disponible en: [www.caixabankresearch.com](http://www.caixabankresearch.com)

Yamada, Gustavo (2001) *Reducción de la pobreza y fortalecimiento del capital social y la participación. La acción reciente del BID*. Disponible en: [www.publications.iadb.org](http://www.publications.iadb.org) Visitado el 28 febrero 2019.

Yazbek, María Carmelita (1996) *Classes subalternas e asistencia social*, San Pablo: Cortez Editora.

Yazbek, María Carmelita (2004) “As ambigüidades da Assistência Social brasileira após dez anos de LOAS” en *Revista Servicio Social & Sociedad* número 77, San Pablo, Cortez Editora. pp. 11–29.

Zaffaroni, Cecilia (2014) *Abriendo caminos para la atención a la primera infancia*, en CAIF, INAU, PNUD, UNICEF: 25 años del Plan CAIF. Una mirada en profundidad a su recorrido programático e institucional. Disponible en: [www.bibliotecaunicef.uy](http://www.bibliotecaunicef.uy) Visitado el 30 de mayo 2020.

## Documentos

Amarante, Verónica; Ceni, Rodrigo; Ferrando, Flores, Manuel; Vigorito, Andrea (s/f). *Perfil socioeconómico de la población incluida en el PANES. Informe final*. Convenio MIDES – Universidad de la República. IECON – Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. Disponible en: [www.dinem.mides.gub.uy](http://www.dinem.mides.gub.uy)

Amarante, Verónica; Burdín, Gabriel; Ferrando, Mery; Mancorda, Marco; Vernengo, Adriana; Vigorito, Andrea (2009) *Informe final de la evaluación de impacto del PANES*. Convenio MIDES – Universidad de la República. IECON – Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. Disponible en: [www.dinem.mides.gub.uy](http://www.dinem.mides.gub.uy)

Banco Mundial (1990) *Resumen del Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990*, Disponible en: [www.documentos.bancomundial.org](http://www.documentos.bancomundial.org) Visitado el 11 febrero 2019.

Banco Mundial (2001) *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001*, Disponible en: [www.documentos.bancomundial.org](http://www.documentos.bancomundial.org) Visitado el 11 febrero 2019.

Banco Mundial (2016) *Protección Social en tiempos difíciles*, Disponible en: [www.documents1.worldbank.org](http://www.documents1.worldbank.org) Visitado el 22 julio 2019.

CEPAL (1990) *Seminario Internacional sobre Fondos de Desarrollo Social*, Disponible en: [www.repositorio.cepal.org](http://www.repositorio.cepal.org) Visitado el 30 de mayo 2020.

CEPAL (1991 a) *Magnitud de la pobreza en América Latina en los ochenta*. Estudios e Informes de la CEPAL, número 81. Disponible en: [www.archivo.cepal.org](http://www.archivo.cepal.org)

CEPAL (1991 b) *Panorama Social de América Latina*. Disponible en: [www.repositorio.cepal.org](http://www.repositorio.cepal.org)

CEPAL (2001) *Panorama Social de América Latina 2000 – 2001*. Disponible en: [www.repositorio.cepal.org](http://www.repositorio.cepal.org)

CEPAL (2015). *Panorama Social de América Latina 2014*. CEPAL. Disponible en: [www.repositorio.cepal.org](http://www.repositorio.cepal.org) Visitado el 19 febrero de 2019.

CEPAL (2016) *Panorama Social de América Latina 2015*, CEPAL. Disponible en: [www.repositorio.cepal.org](http://www.repositorio.cepal.org) Visitado el 19 febrero de 2019.

CEPAL (2017) *Panorama Social de América Latina 2016*, CEPAL. Disponible en: [www.repositorio.cepal.org](http://www.repositorio.cepal.org) Visitado el 19 febrero de 2019.

CEPAL (2018) *Panorama Social de América Latina 2017*, CEPAL. Disponible en: [www.repositorio.cepal.org](http://www.repositorio.cepal.org) Visitado el 19 febrero de 2019.

CIESU (2010). *Evaluación Final del Proyecto INFAMILIA 1434/OC-UR Informe Final*. Disponible en: [www.infamilia.gub.uy](http://www.infamilia.gub.uy) Visitado el 31 de mayo 2020.

CNPS (2008) *Plan de Equidad*, Montevideo: IMPO.

CNPS (2009 a) *De la emergencia a la equidad social. Las políticas sociales del Gobierno Nacional 2005 – 2009*, Montevideo: CNPS.

CNPS (2009 b). *Balance y perspectivas 2005 – 2009*, MIDES: Montevideo.

CNPS (2011). *La Reforma Social. Hacia una nueva matriz de protección social del Uruguay*, MIDES: Montevideo.

CNPS (2014) *De la equidad hacia la igualdad. Las políticas sociales del gobierno nacional en el período 2010 – 2014*, Montevideo: MIDES.

Encuentro Progresista/Frente Amplio (s/f) *El gobierno del cambio. Propuestas y proyectos*. Mimeo.

Frente Amplio (2001) *IV Congreso Ordinario del Frente Amplio Tota Quinteros. Compromiso por el cambio para el nuevo siglo*. Mimeo.

Frente Amplio (2003) *IV Congreso Extraordinario Héctor Rodríguez. Grandes lineamientos programáticos para el Gobierno 2005-2009 porque entre todos otro Uruguay es posible*. Mimeo.

Frente Amplio (2004) Resolución del Plenario Nacional. *Respaldo para la discusión del documento Grandes Lineamientos Programáticos para el Gobierno 2005 – 2010*. Mimeo.

Frente Amplio (2007) *Documento aprobado por la Comisión de Balance y perspectivas del Gobierno Nacional del Frente Amplio, Congreso Compañero General Líber Seregni*. Mimeo.

Frente Amplio (2008) *V Congreso Extraordinario Zelmar Michelini*. Montevideo. Casa Líber Seregni. Mimeo.

Frente Amplio (2009) *Plataforma Electoral. Propuestas para seguir construyendo un país de primera*. Mimeo.

Frente Amplio (2013 a) *Cuadernos de la Realidad 1. Transformando el Mundo del Trabajo*, Montevideo: Frente Amplio.

Frente Amplio (2013 b) *Cuadernos de la Realidad 2. Salud y Educación para todos y todas*, Montevideo: Frente Amplio.

Frente Amplio (2013 c) *Cuadernos de la Realidad 3. Mejores condiciones de vida*, Montevideo: Frente Amplio.

Frente Amplio (2013 d) *Cuadernos de la Realidad 4. Economía del crecimiento*, Montevideo: Frente Amplio.

Frente Amplio (2013 e) *Cuadernos de la Realidad 5. Nueva gestión pública*, Montevideo: Frente Amplio.

Frente Amplio (2013 f) *Bases programáticas. Tercer Gobierno Nacional del Frente Amplio 2015/2020*. Congreso Hugo Cores. Mimeo.

Frente Amplio (2014) *Bases programáticas. Tercer Gobierno Nacional del Frente Amplio 2015 – 2020*. Mimeo.

Gurises Unidos (1998) *Gurises Unidos n° 6*. Disponible en: [www.gurisesunidos.org.uy](http://www.gurisesunidos.org.uy)

Gurises Unidos (2010) *Herramientas para el abordaje integral de niños, niñas y adolescentes en situación de calle*, Montevideo: Gurises Unidos, Telefónica y Movistar. Disponible en: Disponible en: [www.gurisesunidos.org.uy](http://www.gurisesunidos.org.uy)

INAU (s/f). *Plan Estratégico. Uruguay país pionero. 30 años de la Convención de los Derechos del Niño*. Disponible: [www.inau.guy.uy](http://www.inau.guy.uy)

INE (2012) *Estimación de la pobreza por el método de ingreso. Año 2011*. Disponible en: [www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy)

INE (2015) *Estimación de la pobreza por el método de ingreso. Año 2014*. Disponible en: [www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy)

Intendencia de Montevideo (s/f a) *Programas Sociales. Un compromiso político esencial. Balance de gestión*, Montevideo: Intendencia Municipal de Montevideo.

Intendencia de Montevideo (s/f b) *Los montevideanos y las políticas de la solidaridad*, Montevideo: Intendencia Municipal de Montevideo.

MIDES (s/f a) *Matriz de Protección Social del Uruguay/Organismos Nacionales – Relevamiento 2011 – 2012*. Mimeo.

MIDES (s/f b) *Matriz de Protección Social del Uruguay/Organismos Nacionales – Relevamiento 2014 – 2015*. Mimeo.

MIDES (2006) *Memoria Anual 2005*. Disponible en: [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy)

MIDES (2007) *Memoria Anual 2006*. Disponible en: [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy)

MIDES (2008 a). *Memoria Anual 2007*. Disponible en: [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy)

MIDES (2008 b) *Construcción de puentes de la asistencia crítica a la inclusión social*. Dirección Nacional de Asistencia Crítica e Inclusión Social, Montevideo, MIDES.

MIDES (2008 c) *Resultados de la evaluación del PANES*. Disponible en: [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy)

MIDES (2009 a) *Memoria Anual 2008*. Disponible en: [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy)

MIDES (2009 b) *Lo que toda uruguayo y uruguayana debe saber sobre el MIDES*. Disponible en: [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy)

MIDES (2010 a) *La oferta pública social en el Uruguay 2005 – 2009*. Informe final del Convenio con el ICP/FCS/UdelaR. Montevideo: MIDES. Disponible en: [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy)

MIDES (2010 b). *Memoria Anual 2009*. Disponible en: [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy)

MIDES (2013 a) *Informe MIDES. Seguimiento y evaluación de actividades y programas 2011 – 2012*, Montevideo: MIDES.

MIDES (2013 b). *Propuesta de zonas prioritarias*. Mimeo.

MIDES (2013 c) *Mitos y verdades de las Políticas Sociales*. Disponible en: [www.guiaderecursos.mides.gub.uy](http://www.guiaderecursos.mides.gub.uy)

MIDES (2015 a). *Informe de Transición, período julio 2011 – febrero 2015*. Disponible en: [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy)

MIDES (2015 b) *El MIDES y la política social 2011 – 2014*. Disponible en: [www.dspace.mides.gub.uy](http://www.dspace.mides.gub.uy)

MIDES (2014) *Sistematización básica de resultado del relevamiento de programas sociales nacionales – 2012*. Disponible en: [www.dinem.mides.gub.uy](http://www.dinem.mides.gub.uy)

MIDES (2016) *Sistematización básica de resultados del relevamiento de programas y proyectos sociales nacionales – 2014/2015*. Disponible en: [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy)

MIDES – BM (2008) *Balance del PANES. Ideas para el debate sobre Asistencia y la Promoción Social en el marco del Plan de Equidad Social en Uruguay*. Nota Técnica. Disponible en: [www.documents.worldbank.org](http://www.documents.worldbank.org) Visitado el 21 mayo 2019.

Mujica, José (2010) *Discurso* en el acto realizado en el Palacio Legislativo. Disponible en: [www.parlamento.gub.uy](http://www.parlamento.gub.uy)

Organización de las Naciones Unidas (2000) *Declaración del Milenio*. Resolución número 55/2. Disponible en: [www.un.org](http://www.un.org) Visitado el 15 febrero 2019.

Organización de las Naciones Unidas (2001) *Guía General para la aplicación de la Declaración del Milenio*. Resolución número 56/326. Disponible en: [www.un.org](http://www.un.org) Visitado el 15 febrero 2019.

Organización de las Naciones Unidas (2005 a) *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2005*. Disponible en: [www.un.org](http://www.un.org) Visitado el 15 febrero 2019.

Organización de las Naciones Unidas (2005 b) *Invirtiendo en el desarrollo. Un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Disponible en: [www.un.org](http://www.un.org) Visitado el 17 febrero 2019.

OIT (2013) *Panorama Laboral 2013*, OIT. Disponible en: [www.ilo.org](http://www.ilo.org) Visitado el 21 febrero de 2019.

OIT (2014) *Panorama Laboral 2014*, OIT. Disponible en: [www.ilo.org](http://www.ilo.org) Visitado el 21 febrero de 2019.

OIT (2015) *Panorama Laboral 2015*, OIT. Disponible en: [www.ilo.org](http://www.ilo.org) Visitado el 21 febrero de 2019.

OIT (2017) *Panorama Laboral 2017*, OIT. Disponible en: [www.ilo.org](http://www.ilo.org) Visitado el 21 febrero de 2019.

OIT (2018) *Políticas de formalización en América Latina. Avances y desafíos*. OIT. Disponible en: [www.ilo.org](http://www.ilo.org) Visitado el 21 febrero de 2019.

OPP/MIDES (2009) *Reporte Social 2009. Principales características del Uruguay Social*. Disponible en: [www.opp.gub.uy](http://www.opp.gub.uy)

OPP/MIDES (2011) *Reporte Social 2011. Principales características del Uruguay Social*. Disponible en: [www.opp.gub.uy](http://www.opp.gub.uy)

OPP/MIDES (2013) *Reporte Social 2013. Principales características del Uruguay Social*. Disponible en: [www.dinem.mides.gub.uy](http://www.dinem.mides.gub.uy)

OPP/MIDES (2015) *Reporte Uruguay 2015*. Disponible en: [www.observatoriosocial.mides.gub.uy](http://www.observatoriosocial.mides.gub.uy)

OPP/PIAI (2001) *Reglamento operativo Programa PIAI*. Disponible en: [www.pmb.mvotma.gub.uy](http://www.pmb.mvotma.gub.uy) Visitado el 30 mayo 2020.

Plan Juntos (s/f a) *Memoria anual 2011*. Disponible en: [www.medios.presidencia.gub.uy](http://www.medios.presidencia.gub.uy) Visitado el 15 de agosto 2019.

Plan Juntos (s/f b) *Memoria anual 2012*. Disponible en: [www.medios.presidencia.gub.uy](http://www.medios.presidencia.gub.uy) Visitado el 15 de agosto 2019.

Plan Juntos (s/f c) *Memoria anual 2013*. Disponible en: [www.medios.presidencia.gub.uy](http://www.medios.presidencia.gub.uy) Visitado el 15 de agosto 2019.

PREALC (1988) *Deuda social: ¿Qué es, cuánto es, cómo se paga?*, Santiago: PREALC/OIT.

PREALC (1991) *Empleo y Equidad: el desafío de los 90*, Santiago: PREALC/OIT.

Presidencia de la República/BID (1999) *Contrato de préstamo N° 1186/OC-UR. Programa de Integración de Asentamientos Irregulares*. Disponible en: [www.pmb.mvotma.gub.uy](http://www.pmb.mvotma.gub.uy) Visitado el 30 mayo 2020.

Presidencia de la República/MIDES (2009) *Transición de Gobierno 2009/2010*. Disponible en: [www.archivo.presidencia.gub.uy](http://www.archivo.presidencia.gub.uy)

Uruguay Crece Contigo (s/f) *Programa Uruguay Crece Contigo*. Montevideo: Mimeo.

Vázquez, Tabaré (2005) *Discurso* en el acto realizado en el Palacio Legislativo. Disponible en: [www.archivo.presidencia.gub.uy](http://www.archivo.presidencia.gub.uy)

### **Leyes, decretos y resoluciones**

Decreto n° 34/003 (2003) *Creación de la Unidad Técnica Nacional – Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo*, Montevideo: Disponible en: [www.impo.com.uy](http://www.impo.com.uy)

Decreto n° 176/005 (2005) *Reglamentación a la Ley de Emergencia Social*; Registro Nacional de Leyes y Decretos, Montevideo: Disponible en: [www.impo.com.uy](http://www.impo.com.uy)

Decreto n° 236/005 (2005) *Creación del Gabinete Social*, Registro Nacional de Leyes y Decretos, Montevideo: Disponible en: [www.impo.com.uy](http://www.impo.com.uy)

Decreto n° 286/006 (2006) *Formulación de la estructura organizativa del Ministerio de Desarrollo Social*, Registro Nacional de Leyes y Decretos, Montevideo: Disponible en: [www.impo.com.uy](http://www.impo.com.uy)

Decreto n° 171/010 (2010) Disponible en: [www.presidencia.gub.uy](http://www.presidencia.gub.uy)



Decreto n° 482/011 (2011) *Reglamentación de la ejecución del Plan Nacional de Integración Socio – Habitacional Juntos*, Montevideo, Registro Nacional de Leyes y Decretos, Disponible en: [www.impo.com.uy](http://www.impo.com.uy)

Decreto n° 273/013 (2013) *Aprobación de la reformulación de la estructura organizativa y de los nuevos puestos de trabajo del Ministerio de Desarrollo Social*, Registro Nacional de Leyes y Decretos, Montevideo: Disponible en: [www.impo.com.uy](http://www.impo.com.uy)

Decreto Ley n° 15084 (1980) *Dirección de las Asignaciones Familiares. Prestaciones a su cargo*, Registro Nacional de Leyes y Decretos, Montevideo: Disponible en: [www.impo.com.uy](http://www.impo.com.uy)

Ley n° 10449 (1943) *Negociación Colectiva. Consejos de Salario. Creación*, Registro Nacional de Leyes y Decretos, Montevideo: Disponible en: [www.impo.com.uy](http://www.impo.com.uy)

Ley n° 17866 (2005) *Creación del Ministerio de Desarrollo Social*, Montevideo, Registro Nacional de Leyes y Decretos, Disponible en: [www.impo.com.uy](http://www.impo.com.uy)

Ley n° 17869 (2005) *Regulación del Plan Nacional de Emergencia Social*, Montevideo, Registro Nacional de Leyes y Decretos, Disponible en: [www.impo.com.uy](http://www.impo.com.uy)

Ley n° 18227 (2007) *Nuevo sistema de Asignaciones Familiares a menores en situación de vulnerabilidad servida por el BPS*, Montevideo, Registro Nacional de Leyes y Decretos, Disponible en: [www.impo.com.uy](http://www.impo.com.uy)

Ley n° 18240 (2007) *Creación del Programa Uruguay Trabaja. Emergencia Social*, Montevideo, Registro Nacional de Leyes y Decretos, Disponible en: [www.impo.com.uy](http://www.impo.com.uy)

Ley n° 18241 (2007) *Plan de Equidad. Subsidio a la vejez para personas en situación de indigencia o extrema pobreza*, Montevideo, Registro Nacional de Leyes y Decretos, Disponible en: [www.impo.com.uy](http://www.impo.com.uy)

Ley n° 18829 (2011) *Declaración de interés general. Ejecución del Plan Nacional de Integración Socio – Habitacional Juntos*, Montevideo, Registro Nacional de Leyes y Decretos, Disponible en: [www.impo.com.uy](http://www.impo.com.uy)

Resolución n° 4035/02 (2002) *Texto de convenio para atención a personas en situación de calle*, Intendencia de Montevideo, Montevideo, Disponible en: [www.montevideo.gub.uy](http://www.montevideo.gub.uy)

Resolución n° 2278/03 (2003) *Programa Jornales Solidarios*, Intendencia de Montevideo, Montevideo, Disponible en: [www.montevideo.gub.uy](http://www.montevideo.gub.uy)

Resolución n° 2581/03 (2003) *Texto de convenio Programa Jornales Solidarios*, Intendencia de Montevideo, Montevideo, Disponible en: [www.montevideo.gub.uy](http://www.montevideo.gub.uy)

Resolución n° 3436/04 (2004) *Texto de convenio para atención a personas en situación de calle*, Intendencia de Montevideo, Montevideo, Disponible en: [www.montevideo.gub.uy](http://www.montevideo.gub.uy)

Resolución n° 288/05 (2005) *Plan Piloto de capacitación en Agricultura Urbana*, Intendencia de Montevideo, Montevideo, Disponible en: [www.montevideo.gub.uy](http://www.montevideo.gub.uy)

Resolución n° 290/05 (2005) *Aprobación de Cláusulas de Convenio para desarrollar un Plan Piloto de capacitación en Agricultura Urbana*, Intendencia de Montevideo, Montevideo, Disponible en: [www.montevideo.gub.uy](http://www.montevideo.gub.uy)

## **ANEXO 1. LISTADO DE ENTREVISTADAS Y ENTREVISTADOS (por orden alfabético)**

**Bango, Julio** – Fue Director de Infancia en la Intendencia de Montevideo, entre el 2000 y 2004. Al asumir el Frente Amplio el gobierno nacional y hasta 2010, es Director del Programa Infamilia (Programa Infancia, Adolescencia y Familia), que se integra al MIDES. Cuando se realiza la entrevista es Director de la Secretaría Nacional de Cuidados, dentro del mencionado Ministerio.

**Braselli, Selva** – Integra el equipo de la Intendencia de Montevideo entre 1990 y 1995, primero como integrante de la Comisión de Descentralización y desde 1992 como Directora de División Servicios Descentralizados. Se incorpora a la Comisión de Programa del FA en 2002. Entre 2005 y 2007, fue voluntaria en el MIDES. Luego se incorpora como Directora General de Secretaría hasta finalizar el primer período de gobierno. Está jubilada cuando se realiza la entrevista.

**Fernández Galeano, Miguel** – Fue Director General de la División Salud de la Intendencia de Montevideo entre 1995 y 2000. Luego lo es de la División Salud y Programas Sociales hasta el 2005. Integra por el Ministerio de Salud Pública, el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Al momento de realizar la entrevista es asesor del Directorio de ASSE (Administración de los Servicios de Salud del Estado).

**Ferraz, Yamandú** – Entre 2005 y hasta 2012 se desempeña como Director de la División de Atención a Colectivos y Población Vulnerable, que integrara la Dirección Nacional de Asistencia Crítica e Inclusión Social. Cuando se realiza la entrevista, está jubilado.

**Garibaldi, Luis** – Integra por el Ministerio de Educación y Cultura, el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales entre 2005 y 2014. Es Consejero del Consejo de Formación en Educación cuando se realiza la entrevista.

**Labat, Juan Pablo** – Se incorpora al MIDES en el 2005, a través de un pase en comisión, asesorando a la Sub Secretaría, primero en la puesta en marcha del PANES y luego, a partir de 2009, lo hace en la Unidad de Seguimiento de Programas. Integra la División Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM), en su equipo de Monitoreo. Es Director de esa División desde el 2010 hasta el momento en que es realizada la entrevista.

**Lagomarsino, Gabriel** – Asesor de Ernesto Murro, Presidente del BPS, durante los dos primeros gobiernos del Frente Amplio y en este carácter participante activo de la implementación del PANES y del Plan de Equidad. Delegado alterno por el BPS en el CNPS. Es Vicepresidente del BPS cuando se realiza la entrevista.

**Lorbeer, Gerardo** – Se integra al MIDES como Coordinador de los Programas de Salud y Alimentación del PANES, Programa de Emergencia Sanitaria y Plan Alimentario Nacional y una vez finalizado este, es Director de la División de Asistencia Crítica y Alertas tempranas que integrara la Dirección Nacional de Asistencia Crítica e Inclusión Social. Ocupa ese cargo hasta 2009 cuando pasa a trabajar en la Intendencia de Montevideo. Al momento de la entrevista, es Director del INDA (Instituto Nacional de Alimentación).

**Masoller, Andrés** – Desde 2005 y hasta 2017, fue parte del equipo económico en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), actuando como Asesor y Director de la Asesoría Macro Económica y Financiera de ese organismo y también como Vice Ministro. Integra por el MEF, el Consejo Nacional de Políticas Sociales durante partes del primer y segundo gobierno del Frente Amplio. Al momento de realizar la entrevista, se desempeña en el Banco Central del Uruguay.

**Mazzotti, Mariella** – Fue presidenta de la Comisión de la Mujer en la Intendencia de Montevideo, entre 1995 y 2005. Se incorpora a la Comisión de Programa del FA en 2004, fundamentalmente a partir de su experiencia en la Intendencia de Montevideo, en el desarrollo de programas de empleo protegido. Fue Directora Nacional de Desarrollo Ciudadano del MIDES entre 2005 y 2010. Al momento de realizar la entrevista es Directora del Instituto Nacional de las Mujeres/MIDES.

**Meléndez, Lauro** - Entre 1994 y 2000, fue coordinador de la Unidad Temática de Infancia y Adolescencia del Frente Amplio, participando luego en el eje Uruguay Social de la Comisión Nacional de Programa. Durante el primer gobierno del Frente Amplio, fue Director de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) del MIDES, siendo Subsecretario de ese Ministerio entre 2010 y 2014. Cuando se realiza la entrevista es Director del Servicio Integral de Atención a las Personas Privadas de Libertad de ASSE (Administración de los Servicios de Salud del Estado) y Senador suplente.

**Mirza, Christian** – Integrante, desde 1998 de la Comisión de Programa del FA. Ocupó cargos de responsabilidad en la Intendencia de Montevideo entre 1994 y 2004. Específicamente de 1999 a 2004 fue Coordinador de la Unidad Pymes en la División Promoción Económica. Fue Director Nacional de Políticas Sociales del MIDES entre 2005 y 2010 y Presidente del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales durante el mismo período. Al momento de realizar la entrevista tiene un cargo de Dedicación Total, en el Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales (UdelaR).

**Olesker, Daniel** – Integra junto con Miguel Fernández Galeano, entre 2005 y 2010, por el Ministerio de Salud Pública (MSP) el Consejo Nacional Coordinador de Políticas Social. En 2010, asume como Ministro de Salud Pública, ocupando ese cargo hasta 2011, cuando pasa a ser Ministro de Desarrollo Social hasta la finalización del segundo período de gobierno del Frente Amplio. Es integrante del Instituto Cuesta Duarte del PIT/CNT, cuando se realiza la entrevista.

**Olivera, Ana** – Entre 1995 y 1999, es Directora de la División Administraciones Locales de la Intendencia de Montevideo, asumiendo luego como Directora General del Departamento de Descentralización. Esta misma responsabilidad le es asignada entre 2003 y 2004, siendo entre el 2000 y 2003 Directora de la División Región Oeste. Es Subsecretaria del Ministerio de Desarrollo Social en el primer gobierno del Frente Amplio y ocupa ese cargo cuando se realiza la entrevista.

**Rodríguez Martín** – Se incorpora al MIDES a mediados de 2011 cuando asume como ministro de esa cartera el Economista Daniel Olesker, en calidad de asesor. Entre 2012 y

hasta finalizar el segundo período de gobierno es Director de la Dirección Nacional de Gestión Territorial. Se desempeña como Director Ejecutivo del Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA) cuando se realiza la entrevista.

**Scagliola, Andrés** – Se integra al MIDES en 2010, asumiendo como Director de la Dirección Nacional de Políticas Sociales durante todo el segundo período de gobierno. Cuando se desarrolla la entrevista, es Coordinador Ejecutivo de la Secretaría de la Diversidad de la Intendencia de Montevideo.

**Soria, Leonor** – Integra la Comisión de Programa del FA, previamente a asumir el gobierno nacional. Durante el primer gobierno, fue Directora Nacional de Coordinación Territorial del MIDES. Al momento de realizar la entrevista, vive en Tacuarembó y coordina una ECA (Entidad de Capacitación) para el trabajo con INEFOP (Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional).

**Terra, Carmen** – Entre 2005 y 2010, integra por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) el Consejo Nacional Coordinador de Políticas Sociales. Trabaja en el Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales (UdelaR) cuando se realiza la entrevista.

**Terra, Francisco** – Integra a trabajar al MIDES en 2005, formando parte de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo. A partir de 2010 pasa a ser Director de Monitoreo, y desde 2013 y hasta finalizar el segundo período de gobierno, se desempeña como Director de la Dirección Nacional de Desarrollo Social. Cuando se desarrolla la entrevista, trabaja en el PNUD.

El conjunto de personas entrevistadas que tuvieron participación activa en el primer período de gobierno, destacan también a **Bertha Sanseverino** en el proceso de desarrollo de la política asistencial bajo el primer gobierno del Frente Amplio. Fallecida en junio de 2018, fue Directora Nacional de Asistencia Crítica e Inclusión Social entre 2005 y 2010, teniendo a su cargo la coordinación del PANES. Fue Edila en la Junta Departamental de Montevideo, entre 1994 y 2004, y desde allí y en vinculación con la Intendencia de Montevideo, tuvo participación en la definición de los programas sociales desarrollados a nivel departamental y que alimentaran tanto el Programa de Frente Amplio, como la forma que finalmente tuviera la respuesta a la emergencia.