



Ciencias Sociales
Universidad de la República



Trabajo Social
Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales
Departamento de Trabajo Social

Tesis de Doctorado

Programa de Doctorado en Ciencias Sociales con especialización en Trabajo Social

**Saberes y capacidades estatales en el campo social. El papel de los organismos
multilaterales en la producción de conocimiento sobre la política socioasistencial en el
Uruguay de la era progresista (2005-2015)**

Autora: Mag. Yoana Paola Carballo Perdomo

Tutora: Dra. Prof.^a Laura Vecinday Garrido

Montevideo, Uruguay

2021

PÁGINA DE APROBACIÓN

Tutora: Dra. Prof.^a Laura Vecinday Garrido

Tribunal:

Fecha:

Calificación:

Autora: Mag. Yoana Carballo

AGRADECIMIENTOS

A quien abrazó mi vida, Nona.

A Martín, mi compañero, por apoyarme en este proyecto.

Por sus enseñanzas y por dedicarme todo lo que tuvo, a mi madre, Susana.

A mis queridas y bellas amigas, Vanina, Jimena, María, Bárbara y Gaby.

Colegas que han devenido en afectuosas amistades, a Cecilia y Laura.

A la tutora de este trabajo, por su calidez y generosidad intelectual, por sus orientaciones y constante estímulo en mi formación académica.

A esta casa de estudio, la UdelaR; y en especial, a la Comisión Académica de Posgrado por la beca, que me permitió transitar este proceso de manera más distendida, y ello lo hizo más disfrutable.

RESUMEN

Esta investigación se inscribe en el Programa de Doctorado en Ciencias Sociales con especialización en Trabajo Social, de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

El estudio se centra en explicar el papel de los organismos multilaterales, particularmente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM), en la producción de saberes y capacidades que contribuyó a configurar la política socioasistencial en el Uruguay de la era progresista entre los años 2005 y 2015. En este período se asiste a una reforma del campo social que se anuncia como novedosa y que cuenta con diversas participaciones, como los cuadros estatales, la Universidad de la República (UdelaR), y los organismos multilaterales, entre otros. El posicionamiento abierto y dialogal del BID y el BM en la construcción del «discurso performativo» u *oficial* sobre el tratamiento razonable de la pobreza (Bourdieu, 2014) —es decir, la actitud dialógica— es lo que permite el debate y la construcción de un consenso que incorpore los préstamos *conceptuales*, de tal forma que las recomendaciones son procesadas en espacios participativos que convocan a agentes cuya legitimidad se refuerza en la validación de las medidas consensuadas. De esa manera, los mecanismos prácticos que integran la ingeniería institucional de los organismos multilaterales para dialogar con los cuadros estatales constituyen *dominios de acción política* que se presentan bajo una *imagen impersonal y neutra*, sobre la cual construyen una posición de externalidad respecto a intereses particulares, que se sustenta en el saber experto comunicado; y en ese movimiento, es que contribuyen y se constituyen en saberes del Estado, saberes expertos demandados y constitutivos del Estado.

La estrategia metodológica siguió un diseño de corte cualitativo construido sobre un corpus documental que reúne discursos de diversa forma y procedencia de los actores implicados en el campo de análisis. El registro teórico y metodológico empleado permitió dar cuenta que los mecanismos prácticos desplegados por el BID y el BM habilitan una firme y fundada participación en las estructuras del Estado, que permite modelizar las estrategias de combate a la pobreza, en este caso, la política socioasistencial. De esta manera, los saberes y capacidades estatales pueden ser comprendidos también como resultado de una trama de vínculos y redes de un circuito de creación y circulación de conocimiento, que contribuye a

producir esquemas interpretativos semejantes sobre los problemas sociales asociados a la pobreza en la región.

Palabras clave: organismos multilaterales, reforma social, política socioasistencial, saberes y capacidades estatales

ABSTRACT

This research is part of the Doctorate Program in Social Sciences with a specialization in Social Work, of the Faculty of Social Sciences of the University of the Republic.

The study focuses on explaining the role of multilateral organizations, particularly the Inter-American Development Bank (IDB) and the World Bank (WB), in the production of knowledge and capabilities that contributed to shaping the social welfare policy in Uruguay during the progressive era between 2005 and 2015. This period witnessed a reform of the social field that was announced as novel and involved various participants, such as state cadres, the University of the Republic (UdelaR), and multilateral organizations, among others. The open and dialogue-based approach of the IDB and the WB in the development of the «performative» or official discourse on the reasonable treatment of poverty (Bourdieu, 2014), is what enables the debate and the construction of a consensus that incorporates conceptual borrowings, in such a way that the recommendations are processed in participatory spaces that summon agents whose legitimacy is reinforced in the validation of the consensual measures. In this way, the practical mechanisms that make up the institutional engineering of multilateral organizations for dialogue with state cadres, constitute fields of political action that are presented under an impersonal and neutral image, over which these organizations build a position of neutrality with respect to private interests. Such position is sustained by the communicated expert knowledge; and in this movement, this knowledge contributes and constitutes itself as knowledge of the State, expert knowledge demanded and constitutive of the State.

The methodological strategy followed a qualitative design built on a documentary corpus that gathers discourses of diverse form and origin of the actors involved in the field of analysis. The theoretical and methodological register used made it possible to show that the practical mechanisms implemented by the IDB and the WB enable a firm and well-founded participation in the structures of the State, which makes it possible to build a framework for the strategies to combat poverty, in this case, the social welfare policy. In this way, state knowledge and capabilities can also be understood as the result of a set of links and networks of a knowledge creation and circulation circuit, which contributes to produce similar interpretative schemes on the social issues associated with poverty in the region.

Key words: multilateral organizations, social reform, social assistance policy, knowledge and state capabilities.

GLOSARIO DE SIGLAS

AECI	Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo
AFAM	Asignaciones Familiares
AFAP	Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional
AIF	Asociación Internacional de Fomento
APS	Atención Primaria en Salud
AUCI	Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional
BHU	Banco Hipotecario del Uruguay
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BM	Banco Mundial
BSE	Banco de Seguros del Estado
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAIF	Centros de Atención a la Infancia y a la Familia
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CFI	Corporación Financiera Internacional
CIADI	Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones
CIA	Central Intelligence Agency
CIDE	Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico
CLAP	Centro Latinoamericano de Perinatología
CNCPS	Consejo Nacional Coordinador de Políticas Sociales

COPRIN	Comisión de Precios e Ingresos
CSIC	Comisión Sectorial de Investigación Científica
DINEM	Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo
DS	Departamento de Sociología
EE. UU.	Estados Unidos
ECH	Encuesta Continua de Hogares
EHA	Encuesta de Hogares Ampliada
FMI	Fondo Monetario Internacional
ENIA	Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia
FA	Frente Amplio
FAS	Programa de Fortalecimiento de las Áreas Sociales Públicas
FCEA	Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
FCS	Facultad de Ciencias Sociales
FHCE	Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación
FISE	Fondo de Inversión Social de Emergencia
FLACSO	Facultad Latinoamericana en Ciencias Sociales
GPS	Gasto social público
ICC	Índice de Carencias Críticas
ICP	Instituto de Ciencia Política
Iecon	Instituto de Economía
Iesta	Instituto de Estadística

INFAMILIA	Dirección de Infancia, Adolescencia y Familia del MIDES
INMAYORES	Instituto Nacional de las Personas Mayores
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres
INAME	Instituto Nacional del Menor
INAU	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay
INDA	Instituto Nacional de Alimentación
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
INJU	Instituto Nacional de la Juventud
IUAEI	Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MECOVI	Programa de Medición de Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MEMFOD	Programa Modernización de Educación Media y Formación Docente
MEVIR	Movimiento para la Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MIGA	Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones
MSP	Ministerio de Salud Pública
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OEA	Organización de Estados Americanos
OECE	Organización Europea de Cooperación Económica
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
PANES	Plan Nacional de Emergencia Social
PE	Plan de Equidad
PEGNet	Reduction, Equality and Growth Network
PIAI	Programa Integral de Asentamientos Irregulares
PIB	Producto Interno Bruto
PLUNA	Líneas Aéreas Uruguayas
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRIS	Programa de Inversión Social
PRONADIS	Programa Nacional de Discapacidad
PTRC	Programas de Transferencia de Renta Condicionada
RAIS	Red de Asistencia e Integración Social
SeCIU	Servicio Central de Informática de la UdelaR
SIIAS	Sistema de Información Integrada del Área Social
SIP	Sistema de Información Perinatal

TIAR	Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca
TUS	Tarjeta Uruguay Social
UdelaR	Universidad de la República
UE	Unión Europea
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

Tabla de Contenido

GLOSARIO DE SIGLAS	8
LISTADO DE TABLAS.....	15
INTRODUCCIÓN	16
CONSIDERACIONES TEÓRICO-METODOLÓGICAS.....	29
Aspectos metodológicos	29
Consideraciones éticas	35
CAPÍTULO I. ESTADO MODERNO Y ORGANISMOS MULTILATERALES: CONVIVENCIA Y FUNCIONALIDAD.....	38
1.1. El Estado moderno: saberes y capacidades.....	38
1.1.1. <i>¿Qué Estado para qué capitalismo? Breve recorrido sobre las metamorfosis del Estado capitalista</i>	51
1.1.2. <i>Contexto de surgimiento de los organismos multilaterales: BM y BID.....</i>	58
1.1.3. <i>Los préstamos financieros y los préstamos cognitivos: mecanismos de dirección política.....</i>	67
1.3.4. <i>Cartografía de las ideas: la Sociedad Mont Pèlerin y el crucero de las ideas neoliberales</i>	78
CAPÍTULO II. REFORMAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CASO URUGUAYO ..	91
2.1. Los señalamientos del BM y el BID para la región: hitos del siglo XX	91
2.2. Modelos de protección social en América Latina: anotaciones sobre sus principios constitutivos	101
2.3. Protección social en Uruguay y la constitución del <i>derecho a la asistencia</i>	105
2.4. El anuncio de la reforma social en el Uruguay de la era progresista: Estado y expertos en el tratamiento de los problemas sociales	118
CAPÍTULO III. ACTORES Y AGENDA, DISEÑO Y ESTATUTO DE LA POLÍTICA SOCIOASISTENCIAL EN LA ERA PROGRESISTA	125
3.1. Actores y agenda: burocracia estatal, organismos internacionales y la Universidad de la República.....	125
3.1.1. <i>La agenda social: actores y visiones.....</i>	125
3.1.2. <i>La agenda de los organismos internacionales para el campo social: BID y BM.....</i>	144
3.1.3. <i>La agenda de demandas del MIDES: cooperación de la UdelaR.....</i>	163
3.1.4. <i>Respuestas de la UdelaR para el diseño de la política socioasistencial.....</i>	171
3.2. Diseño y estatuto de la política socioasistencial	188

3.2.1. <i>La RAIS como ilustración de formas de protección alternativas</i>	188
3.2.2. <i>La asistencialización como mecanismo de protección social</i>	196
3.3. La trama vincular MIDES, UdelaR, BM y BID: rendimiento de saberes y capacidades	203
CAPÍTULO IV. ESQUEMA INTERPRETATIVO DE LA POBREZA Y MECANISMOS	
PRÁCTICOS DE CIRCULACIÓN Y VALIDACIÓN DE SABERES EXPERTOS: EL BID, EL BM Y LA COMISIÓN TÉCNICO-POLÍTICA	211
4.1. La pobreza bajo la lupa: interpretaciones y respuestas	215
4.1.1. <i>La focalización: examen de rigor</i>	224
4.1.2. <i>Capital Humano: instrumento de igualdad social</i>	231
4.2. Mecanismos prácticos del tráfico y simbiosis de ideas: el BID, el BM y la comisión técnico- política	238
CONCLUSIONES	253
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	270
ANEXOS.....	296

LISTADO DE TABLAS

Tabla 1. Modalidades de préstamos financieros y conceptuales	88
Tabla 2. Medidas en el campo social según períodos de gobierno.....	128
Tabla 3. Señalamientos del BM y el BID para el campo social en los gobiernos progresistas	146
Tabla 4. Modificaciones del régimen de Asignaciones Familiares	178
Tabla 5. Demandas y respuestas	182
Tabla 6. Productos de las investigaciones	183
Tabla 7. Participación de otros servicios de la UdelaR	184
Tabla 8. Otros estudios generados por investigadores de la UdelaR, a solicitud de programas específicos que componen la RAIS o para organismos internacionales	185
Tabla 9. Cuadro resumen de la nueva matriz de protección social: PE/RAIS y Reforma Social.....	190
Tabla 10. Período de creación de programas sociales	194
Tabla 11. Opciones predominantes de los programas sociales por períodos de gobierno.	195
Tabla 12. Evolución de la pobreza (2006-2017).....	197
Tabla 13. Principales transferencias públicas de ingreso (% PIB)	198
Tabla 14. Principales PTRC entre 1999-2008	199

INTRODUCCIÓN

Esta investigación se inspira en la preocupación por el tratamiento político de la pobreza que sugieren los organismos multilaterales para América Latina, específicamente el BID y el BM. La problematización del objeto de estudio y las interrogantes acerca de cómo se inscriben los señalamientos de estos organismos en un esquema interpretativo práctico y simbólico que dialoga con los saberes y capacidades estatales, y participa de este modo en el modelaje de estrategias de intervención social desplegadas en el plano local y regional, constituye un primer momento de este apartado introductorio, que sigue, en un segundo momento, con la lógica de exposición del trabajo de investigación.

En 2001, el BID señalaba que 180 millones de latinoamericanos vivían en la pobreza. La reducción del fenómeno se convirtió en una meta para el banco: «reducir a la mitad la proporción de las personas que viven en condiciones de pobreza extrema para el año 2015 respecto a los niveles de 1990». Para ello desplegó, al igual que el BM, una serie de mecanismos de análisis «de los determinantes de la pobreza» y tratamiento de datos, de las estrategias de reducción de la pobreza que instrumentan los países y los préstamos destinados a la reducción de la pobreza y promoción de la equidad social (BID, 2001, p. 2). No obstante, para 2018 había 185 millones de personas aproximadamente viviendo en situación de pobreza y 66 millones de personas en la pobreza extrema (CEPAL, 2019).

La pobreza ha sido objeto de tratamiento para las agendas sociales de la región y las sucesivas reformas sociales promovidas por los organismos multilaterales. A pesar de ello, las estructuras sociales que validan la progresiva extensión y truculencia del fenómeno, mostrándolo como un hecho inevitable de la sociedad capitalista, reposan en una violencia simbólica que se afirma en la profunda dominación en la que descansa el orden contemporáneo (Bourdieu, 1999a). En otros términos, la pobreza se agudiza en cuanto se afirma «o exaurimento das possibilidades civilizatórias da ordem do capital» para el conjunto social. Las respuestas estatales en el campo social sugieren programas que apelan a una retórica inscripta en la órbita de los derechos, pero bajo soluciones que alientan una existencia mínima, al límite (Netto, 2012, p. 426).

En el entendido de que el Estado y «todas sus creaciones —la lengua, el derecho, la ortografía, etcétera— están grabadas tanto en la realidad como en las mentes», nombrar qué constituye un problema legítimo de intervención «hace ser» al Estado en sus

estructuras y agentes autorizados para la intervención (Bourdieu, 2014, p. 173). En esa dirección, el interés aquí es examinar la construcción de la trama argumental que sustenta la definición de los problemas sociales en torno a la pobreza, y cómo, desde ese lugar, los organismos multilaterales contribuyen a la construcción de las estrategias de intervención sobre la pobreza en América Latina. El examen de su participación se asienta en el supuesto de que son actores relevantes en cómo se experimenta y administra la pobreza en la región, y, en definitiva, en cómo se constituye el Estado en un dominio en particular, como es el caso del campo socioasistencial.

El vínculo entre conocimiento y política, o saber y poder, es una preocupación histórica para el pensamiento social y político que desde las antiguas reflexiones filosóficas hasta el presente toma rasgos particulares y consecuentes a la época, así como también, figuras representativas portadoras de racionalidades peculiares que asumen inscripciones institucionales específicas (de Marinis, 2009). No obstante, los estudios en torno al Estado retomaron centralidad en el campo de las ciencias sociales hacia fines del siglo pasado, coincidiendo temporalmente con la llamada crisis de los Estados de bienestar. Esta tendencia en la agenda de investigación —que Skocpol (1995, p. 11) llamará «el regreso del Estado al primer plano» o Bohoslavsky (2015) «el Estado desde adentro»— inaugura nuevas formas de estudiar al Estado moderno, que tratan de superar aquellas interpretaciones que de manera mecánica asociaban las acciones estatales con las demandas y disputas de intereses entre actores con capacidad de incidencia. Estas nuevas formas integran a la explicación procesos que refieren a circunstancias de dominación y competencia signados por la geopolítica, a criterios y pautas del mercado internacional que según la ubicación de los países en la economía mundial tendrá diferentes resonancias sobre los procesos domésticos, así como a mecanismos que permiten la comunicación y circulación internacional de ideas y modelos de política pública, aspectos que en efecto, pero en forma variable según el caso de análisis, influyen e inciden en las estructuras y acciones del campo estatal.

En América Latina esta tendencia ha dado lugar en los últimos años a investigaciones «en torno al problema de la constitución de autoridades y de trabajadores estatales dotados de saberes expertos» (Bohoslavsky, 2015, p. 244), que han jerarquizado los vínculos entre la conformación de élites técnicas y expertas con los saberes y capacidades estatales (Plotkin y Zimmermann, 2011; Mato, 2007; Zimmermann, 2017).

Si bien el Estado sigue desempeñando un lugar preponderante sobre las decisiones que definen cursos de acción en el campo de la producción de política pública, desde la década del setenta del siglo XX, en las sociedades latinoamericanas se pone de manifiesto una «pluralización de los actores intervinientes, de las responsabilidades e incumbencias que se le atribuyen» que portan el atributo de ser estatales y no estatales, y ponen en movimiento una trama de vínculos movidos, muchas veces, por lógicas e intereses contradictorios. En este campo, los organismos multilaterales han desempeñado un creciente papel en la formulación de políticas y cursos de acción. De igual modo, las universidades se han involucrado en el proceso de formulación y diseño de políticas ofreciendo estudios demandados por los cuadros burocráticos, entre otros actores como organismos estatales, sub y supraestatales, ONG (Organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil), agencias de consultoría, *think tanks*, medios de comunicación, *lobbies*, partidos políticos, organizaciones sociales y comunitarias de diverso tipo (empresariales, sindicales, profesionales, vecinales, entre otras), y, en su conjunto, constituyen una densa red en cuyo seno se procesan definiciones sobre el campo de la política pública, atribución que desempeñan con el Estado (de Marinis, 2009, p. 70).

El tema de este estudio versa sobre el proceso de elaboración y definición de la agenda social en el Uruguay de la era progresista,¹ cuya constitución reúne diversos actores — entre ellos, cuadros burocráticos del Estado, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales, instituciones académicas y organismos multilaterales— que, en tanto portadores de saberes y capacidades, producen un campo de disputa de intereses y demandas que coloca en circulación un corpus de ideas que valida y legitima un *discurso performativo* u *oficial* en términos de Bourdieu (2014), un *marco cognitivo* según Orlansky (2005), un *sentido común* para Mato (2007), sobre la pobreza y las estrategias de administración. De ese modo se configura un tratamiento práctico y simbólico sobre el fenómeno que tiene explicación en el contexto de procesos y vínculos estatales complejos, pero también en circunstancias regionales e internacionales variables históricamente (Plotkin y Zimmermann, 2011; Bohoslavsky, 2015; Zimmermann, 2017).

¹ Con la expresión *era progresista*, este trabajo retoma la nominación empleada por Garcé y Yaffé (2014) para referir al ciclo de gobiernos de izquierda en Uruguay (2005-2020), pero esta investigación no profundizó en la discusión sobre el triunfo del FA y los movimientos ideológicos y programáticos desarrollados respecto a la izquierda de 1971 ni sobre su visión progresista de las reformas graduales, discusiones que sí ofrecen los autores referidos.

De manera que, y al menos en el campo social, los saberes y capacidades estatales también son resultado de una trama de «vínculos y redes de un circuito transnacional de creación y circulación de conocimientos» que contribuye a producir interpretaciones y trayectorias de rasgos similares que caracterizan las actuales sociedades capitalistas dependientes (Zimmermann, 2017, p. 21).

En el proceso de constitución de las agendas sociales en la región, especialmente a partir de la década de los ochenta del siglo pasado, los organismos multilaterales — particularmente el BID y el BM (Vecinday, 2010; Orlansky, 2005; Osorio, 2017; Murillo, 2008)— desplegaron diferentes mecanismos prácticos que operaron como soportes del proceso de influencia ejercido, tales como el otorgamiento de recursos financieros, la participación en la confección de la agenda socioeconómica y la difusión de un nuevo marco cognitivo (Orlansky, 2005). Esto orientó la definición y validación de las reformas sociales mediante mecanismos específicos que encauzaron la circulación y expansión de esquemas interpretativos sobre los problemas sociales en discusión (Zimmermann, 2017).

Si bien la preocupación por la pobreza no constituye una novedad del presente siglo para los organismos multilaterales (ya era un tema de agenda desde mediados del siglo XX), será en la década de los setenta que la consideración macroeconómica de la política social promovida por el BM para América Latina alentará reformas institucionales en el campo social, a modo de administrar los crecientes niveles de empobrecimiento (Martínez Franzoni, 2006; Armas y Garcé, 2004). En atención a ello, las «afirmações de compromisso social e redução da pobreza aparecem como marcas registradas» en los últimas décadas (Ornellas Mauriel, 2008, p. 23). En 2015 el BM expresaba:

En los últimos cincuenta años, en el Banco Mundial hemos recogido y analizado continuamente nuestra experiencia mundial en la lucha contra la pobreza. Como resultado, nuestras recomendaciones a los Gobiernos han evolucionado a lo largo del tiempo. (...) Nuestra estrategia para poner fin a la pobreza extrema, que se basa en los mejores conocimientos mundiales disponibles. (BM, 2015c, p. 3)

Las reformas impulsadas entre 1980 y 1990 por el BID y el BM, llamadas de primera y segunda generación, avanzaron en programas de ajuste estructural de los Estados a partir de los requerimientos que el orden económico internacional exigía para su expansión. El

cobro de la deuda externa que gran parte de los países subdesarrollados habían contraído en los años setenta y la creación de condiciones de posibilidad propicias para los intereses de las transnacionales y el capital financiero —entre ellas, las reformas del campo social— formaron parte de la materia que movilizó dichos programas. Estas reformas suscitaron la demanda/oferta de conocimiento que impulsó, entre otros fenómenos, un proceso en dos direcciones: por una parte, se produjo una creciente profesionalización de los cuadros burocráticos estatales, mediante la incorporación de expertos ligados a entidades de diversas áreas de la burocracia pública, lo que fue constituyendo *circuitos de expertise* que —en tanto portadores de intereses— disputarán espacios de incidencia sobre las políticas públicas (Camou, 1997, pp. 55-67). Por otra parte, se suscitó un proceso que Corbalán (2004) denomina «disciplinamiento de las burocracias estatales», asociado a una burocracia en torno a los organismos multilaterales. Esto tuvo como escenario los programas de estabilización y de ajuste estructural que, mediante la asistencia financiera y técnica a los países, preveían la existencia de distintos círculos de participación como estrategia para integrar a toda la burocracia de los Estados y consagrar de esa manera la oficialidad de dicha vinculación. En esta trama de vínculos, el conocimiento corporizado en la figura del experto asume un papel relevante para los principios y reglas que hacen a la dinámica de vinculación entre estos organismos y los Estados, facilitando tratamientos prácticos diversos pero semejantes respecto a las ideas orientadoras de las reformas y modelos de elaboración de políticas públicas (Corbalán, 2004, pp. 7-12; Murillo, 2006; Montúfar, 2004).

Ya desde los años setenta del siglo pasado, la personificación del saber experto en el campo estatal es almacenada, según de Marinis (2009), en la figura propuesta por Reich (1993): el «analista simbólico», nominado también como *tecnopolítico* o *experto*, figura que en el proceso de mundialización de los mercados financieros y los procesos tecnológicos desarrolla una actividad que se ha tornado dominante y estratégica para el ejercicio de la gestión estatal, «participan en la tarea de inventar y gestionar una serie de dispositivos institucionales más o menos novedosos, o bien de redefinir y reformular viejos dispositivos» (Marinis, 2009, p. 54), y se inscribe en un entramado institucional variado — el Estado, la consultoría independiente, universidades, *think tank*, organismos multilaterales, ONG, centros de investigación y empresas consultoras, entre otros— (Mato, 2007).

La intervención de los organismos multilaterales no es reductible solo a la directriz de políticas, «sino que muchas veces, su principal objetivo es la elaboración de dichas políticas mediante, precisamente, la ejecución de reformas domésticas», es decir, la generación de experiencias y aprendizajes (Martínez Franzoni, 2006, p. 599) para los propios países, pero, fundamentalmente, para lo que el BM (1997) renombra como sus «lecciones aprendidas» y el BID como «ideas que cuentan» o «buenas prácticas».² En ese sentido, y en el caso de Uruguay, el BID ha señalado que: «Uruguay es importante para el Banco no solo como socio para el desarrollo, sino también como proveedor de conocimiento y experiencia para el resto de la región» (BID, 2016-2020, pp. 37-38).

En esa dirección, el BID y el BM produjeron una diligente política de producción de conocimiento que expandió entre las décadas de 1980 y 1990 sus departamentos especializados en política social, expertos y publicaciones en el área (Martínez Franzoni, 2006; Murillo, 2006). Dicha política incluye investigaciones producidas en diversos ámbitos (universidades públicas o instituciones públicas no universitarias, centros de investigación privados, *think tanks*, consultoras especializadas), conferencias, seminarios, reuniones y actividades de formación en general, premios y reconocimientos, becas y fondos para investigación y circulación de conferencistas, expertos y directivos. Esto animó la producción de un *sentido común*, si no hegemónico, por lo menos dominante de nuestra época (Mato, 2007, pp. 38-40), acerca de los problemas que merecen ser investigados en la región, de las teorías a ser utilizadas para explicarlos, de las hipótesis a ser trabajadas, de las metodologías a ser implementadas, del estilo y el lenguaje, así como de los términos y categorías «políticamente correctas» a ser empleadas (Boron, 2006; Murillo, 2006). Estrategia que, en efecto, contribuyó a la configuración de un papel referente decisivo para el financiamiento y asistencia técnica en materia de reforma social y diseño de políticas en la región (Martínez Franzoni, 2006; Mato, 2007; Murillo, 2006 y 2008).

La producción de conocimiento que fue labrando y asistiendo a la elaboración de las agendas de reforma fue concomitante con la constitución de un proceso de tecnificación de la gestión pública en general, y de la pobreza en particular, que, al tiempo que colocó como

2 <https://blogs.iadb.org/ideas-que-cuentan/es/>

objeto de estudio el conocimiento de las poblaciones y sus estilos de vida, involucró también alteraciones en los procesos de trabajo, en las prácticas profesionales, y en la forma de gestión y administración de datos. Estos procesos de tecnificación que complejizaron y diversificaron las estructuras burocráticas, demandaron la presencia de nuevos expertos, y ello fue mancomunado con el desarrollo de las ciencias sociales que ofrecieron formaciones profesionales con capacidad de responder a dichas demandas estatales (Camou, 1997). Fue en este escenario que ganó espacio una agenda marcada por debates que priorizaron «el cómo medir» por sobre las discusiones conceptuales acerca de la pobreza, que contribuyó a formular principios de interpretación y clasificación de los problemas y poblaciones como unidades estadísticas para idear o modelizar las estrategias de intervención (Vommaro y Daniel, 2013, p. 29).

La tecnificación en los procesos de gestión y el consecuente desarrollo de saberes abonó el desplazamiento hacia tratamientos que jerarquizaron la clasificación y cuantificación, y contribuyeron a fabricar un «discurso performativo» que privilegia una lectura centrada principalmente en las características, los comportamientos y estilos de vida de las poblaciones en condiciones de pobreza, que, en efecto, se volvieron problemas de estudio para los cuadros estatales y expertos involucrados. En este sentido, la política socioasistencial, devenida en política de lucha contra la pobreza, se funda sobre un corpus de ideas interpretativas del fenómeno que fortalece una retórica que deifica la responsabilidad individual, bajo el signo de la libertad, el mérito por la fortuna o dificultad para reproducir la vida.

La lucha contra la pobreza que estos actores multilaterales emprenden se enraíza en una interpretación de la libertad humana anclada en la libre circulación de personas, mercancías y capitales, pues la libertad en la sociedad capitalista es, ante todo, libertad de mercado, que a su causa acoge el derecho a la propiedad privada y avanza sobre un esquema institucional que garantice las condiciones apropiadas para estas prácticas (Harvey, 2009). En coherencia con este esquema interpretativo, la pobreza es entendida, mayormente, como el fracaso de los individuos que no logran competir exitosamente en el mercado a razón de déficit individuales en la acumulación de capital humano (Álvarez Leguizamón, 2011; Vecinday, 2010). De allí que el tratamiento a la pobreza se encauce mediante medidas capacitadoras para el mercado, moralizantes y represivas de aquellas actividades que suponen estrategias de sobrevivencia al límite de la existencia y del

sufrimiento humano. En este esquema, también la protesta se incluye como desvío moral de la pobreza:

Podemos ayudar a romper este círculo vicioso y promover la seguridad si implementamos políticas y programas de desarrollo que fomenten el crecimiento (inversión en capital humano) y permitan a las personas asegurarse contra los riesgos que pueden empujarlas a la pobreza. (...) Los Gobiernos deben rendir cuentas a sus ciudadanos y trabajar para reducir el trato arbitrario de las fuerzas de seguridad y los sobornos que se piden a los pobres. Esto permitirá minimizar la probabilidad de que surjan conflictos violentos y eliminar uno de los factores que generan pobreza. La dura verdad es que, cuando los conflictos persisten, es extremadamente difícil reducir la pobreza. Pero cuando cesa la lucha, el progreso es posible. (BM, 2015c, p. 4)

Lo que explica el vínculo entre los organismos multilaterales y la producción de políticas en distintos países no es una relación lineal, sino que es la mediación de *circuitos de expertise* producidos entre los intereses y demandas de estos actores multilaterales —el Estado y sus cuadros burocráticos y expertos involucrados (Camou, 1997; Mato, 2007)—, lo que posibilita que cada caso experimente atributos que muestran la versatilidad práctica que ofrece el corpus de ideas que promocionan estos organismos. En esa dirección, el objeto de estudio de este trabajo se centra en explicar el papel de los organismos multilaterales, en particular del BID y el BM, en la producción de conocimiento sobre la política socioasistencial en el Uruguay de la era progresista, entre los años 2005 y 2015, ya que en este período se proponen reformas sobre las que prestamos especial atención a razón de que se anunciaron como novedosas, como la reconfiguración de una *nueva* matriz de protección social.³

3. Además de la vasta literatura que versa sobre el proceso de participación e incidencia de estos organismos en la elaboración de la agenda social para la región, la decisión metodológica de considerar ambos organismos en este estudio se justifica, también, en tres entrevistas exploratorias que tuvieron como pretensión indagar sobre cuáles organismos multilaterales tuvieron presencia significativa en el diseño de la política socioasistencial a inicios del siglo XXI en Uruguay (2005-2015). Estas entrevistas se realizaron a: i. técnico de la Unidad de Cooperación Internacional del MIDES; ii. técnico del MIDES que integró el equipo técnico político encargado de diseñar la RAIS—PE (entrevistado posteriormente para el trabajo de archivo); iii. directora de la Unidad de Relacionamiento con Organismos Multilaterales del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

La formulación en 2008 de la Red de Asistencia e Integración Social (RAIS) como componente del Plan de Equidad (PE) y posteriormente la reforma social en 2011 orientaron, en el marco del primer y segundo gobierno de izquierda,⁴ un proceso de reforma del campo social que pretendía atender aquellos problemas sociales referidos a la pobreza que, agudizados por la crisis económica de 2002, estaban asociados a una trayectoria de décadas de progresiva precarización de las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo.

El diseño de la RAIS convocó a diversos cuadros estatales y expertos, en particular a aquellos inscriptos en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), a expertos académicos de distintas disciplinas, a organismos multilaterales y a la sociedad civil organizada. Además tenía en la implementación del Plan de Atención a la Emergencia Social (PANES) en 2005 un antecedente directo de los propósitos que se perseguían con la reforma social del presente siglo. Gallardo et al., (2010) advierten que este rasgo —vinculación entre conocimiento y política— no fue exclusivo del diseño de la política socioasistencial ni inaugurado por este gobierno en particular, sino que lo que constituyó una peculiaridad de esta coyuntura política fue la cooperación entre la administración pública y expertos de distintas áreas disciplinares de la Universidad de la República (UdelaR). Este vínculo fue particularmente intenso en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y en el MIDES. Estas instituciones demandaron conocimientos de campos disciplinares incorporados en la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) y la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEA) de la UdelaR. En el caso del MIDES —cuya creación en 2005 tuvo como prioridad instrumentar el PANES y, una vez finalizado este, buena parte del esquema programático de la RAIS—, demandó niveles significativos de conocimiento producto de la investigación que requirió de una cooperación extendida entre ambas instituciones (MIDES-UdelaR), oficializada mediante una serie de convenios:

Tanto el Plan de Emergencia como el Plan de Equidad fueron diseñados e implementados con un fuerte respaldo de expertos en políticas sociales (...) al

⁴ El primer período de gobierno del partido de izquierda en Uruguay, el Frente Amplio (FA), fue 2005-2010, el segundo 2010-2015 y el tercero 2015-2020. A partir de allí, asume el gobierno el Partido Nacional, quien gobierna en el marco de una coalición multicolor que nucleó sectores liberales con conservadores.

igual que en materia de política económica (...). La diferencia radica en que el MIDES procedió a la incorporación de equipos de la UdelaR al proceso. (Gallardo et al., 2010, pp. 385-386)

Para los investigadores de la universidad directamente involucrados, esta experiencia entre los «equipos de investigación de la UdelaR y de los expertos del Ministerio de Desarrollo Social (...) marcó el inicio de una serie de acuerdos de asistencia técnica entre la Universidad de la República y el MIDES, cuya duración era insospechada por ambas partes» (Amarante y Vigorito, 2012, pp. 13-15), experiencia que en 2009 fue reconocida por la red Poverty Reduction, Equality and Growth Network (PEGNet)⁵ como «mejor práctica de cooperación entre la investigación y la práctica» para la reducción de la pobreza (Villegas, 2015).

Por otra parte, Gallardo et al., (2010) señalan que otro de los aspectos que fomentó el uso del conocimiento producto de la investigación es la participación de los organismos multilaterales en los procesos de reforma política y social en la región, ya que el componente técnico —o experto— en los países constituye una exigencia que estos organismos jerarquizan como estrategia para valorar los impactos y aprendizajes de las medidas implementadas. En la misma dirección, Canzani y Cancela (2015) ubican sobre finales del siglo XX en Uruguay la incorporación de los sistemas de información de forma sostenida en el proceso de las políticas públicas, y señalan que un elemento sustantivo que contribuyó a este proceso fue que los organismos multilaterales «recomiendan —y en muchos casos imponen— requisitos crecientes para la formulación de nuevas iniciativas, entre las cuales se encuentran mayores exigencias en términos de los sistemas de información», aspecto que estuvo asociado con procesos locales como: i. el surgimiento de comunidades académico-profesionales con capacidad de producir información y operar sobre los sistemas estadísticos oficiales; ii. la incorporación en el sector público de la perspectiva de «presupuesto por resultados», y iii. el desarrollo y extensión de Programas

5 La Red de Reducción de la Pobreza, Equidad y Crecimiento (PEGNet) fue fundada en 2005 como una iniciativa conjunta del Instituto Kiel para la Economía Mundial, el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania, la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), el Banco de Desarrollo y por investigadores de las Universidades de Goettingen y Frankfurt. Tiene por cometido intensificar el intercambio de conocimientos entre investigadores y profesionales en temas relacionados con la pobreza, la desigualdad y el crecimiento en los países en desarrollo, y vincularlos con los organismos de política de desarrollo e instituciones de investigación alemanas e internacionales (<https://www.pegnet.ifw-kiel.de/about-pegnet/>).

de Transferencia de Renta Condicionada (PTRC), ya sea porque cuentan con financiación externa o porque se trata de políticas no contributivas y estas enfrentan mayores requerimientos de rendición de cuentas (Canzani y Cancela, 2015, pp. 58-59).

Desde su surgimiento a fines de la Segunda Guerra Mundial, los organismos multilaterales han desarrollado un vínculo sostenido con los países latinoamericanos, que los instituyó como actores de referencia en la elaboración de las agendas de reforma y cursos de políticas. Aun así, en el contexto de la hegemonía desplegada, el vínculo entablado en cada caso merece una particular atención, pues el conjunto de recomendaciones y señalamientos ofrecidos para el campo social requiere explicaciones que capten la trama de prácticas y saberes que produce consensos relativos a cada época, y que incluye continuidades, desplazamientos y disputas que hacen al corazón del esquema interpretativo que se ha tornado hegemónico.

Ubicados en este campo de interés, este estudio tiene como objetivo general examinar la participación de los organismos multilaterales (BID y BM) en la producción de saberes y capacidades que contribuyó a configurar la política socioasistencial en el Uruguay de la era progresista (2005-2015); y como objetivos específicos se propone:

- Caracterizar el contexto sociopolítico que sirve de escenario para la participación de los organismos multilaterales en los procesos de reforma social en América Latina.
- Examinar las categorías interpretativas y propuestas de intervención sugeridas por los organismos multilaterales para abordar la pobreza.
- Explorar sobre qué problemas se asienta la cooperación y la circulación de saberes entre los organismos multilaterales, el MIDES y la UdelaR.
- Identificar los mecanismos prácticos sobre los cuales se sustenta el vínculo entre los organismos multilaterales y los cuadros estatales, para encauzar el diálogo sobre los problemas sociales en discusión y sus esquemas interpretativos.

En cuanto a la exposición del trabajo, el capítulo I aborda la formación del Estado moderno y capitalista, cuyas formas históricas y funciones —y particular desarrollo regional— se vuelven comprensibles en el contexto de los ciclos de acumulación capitalista a escala mundial. Así también, el entramado de vínculos en el que se inscriben los Estados (y del que participan, entre otros, los organismos multilaterales) constituye un escenario que

permite comprender las razones que motivaron la emergencia de estos actores —en particular el BID y el BM—, sus preocupaciones en la región y los mecanismos prácticos y simbólicos que han desplegado para dialogar con los saberes y capacidades estatales, y de esa forma, participar de instancias donde se discute y consensúa sobre aquellos problemas sociales que se vuelven legítimos de intervención a escala regional y local.

El capítulo II se centra en recuperar, de manera resumida, la trayectoria de reformas sociales sucedidas en América Latina en general, y en Uruguay en particular. Si bien los contextos de reforma y las agendas son comprensibles en el derrotero del proyecto neoliberal, en las especificidades de cada caso se plasman y combinan de forma variable atributos de las propias realidades locales con tendencias regionales. Precisamente en el diálogo y encuentro entre visiones locales y tendencias regionales es que los organismos multilaterales han desempeñado un significativo papel en la orientación de los ciclos de reforma, cuyos señalamientos respecto a las bases constitutivas de los sistemas de protección social ofrecen pistas para pensar la producción de la política socioasistencial en la era progresista de Uruguay.

La producción de la agenda social y el diseño y estatuto que adoptó la política socioasistencial en la era progresista constituyen los temas centrales del capítulo III. Allí se trabaja específicamente sobre la trama vincular que se configuró entre los cuadros estatales y actores externos a la administración pública, como la UdelaR y los organismos multilaterales, y la colaboración y asistencia que en términos de saberes y capacidades desarrollaron ambos actores externos con la burocracia estatal para dar forma a un esquema de protección que encarna una particular manera de reconocer y materializar el *derecho a la asistencia*.

El capítulo IV se centra en analizar las interpretaciones y respuestas para tratar la pobreza en la región a inicios del siglo XXI, en especial, el conocimiento que funda y legitima las medidas de asistencia social y los mecanismos prácticos de circulación de ideas —entre los organismos multilaterales y los cuadros estatales— que sirvieron de soporte para configurar y legitimar las acciones en el campo social. El encuadre práctico y simbólico de la política socioasistencial estudiada dialoga con las preocupaciones y señalamientos que ofrecieron los organismos multilaterales mediante la disposición de mecanismos prácticos

que viabilizan el reservorio de conocimiento experto y ponen en ejercicio su capacidad potencial de modelizar las experiencias de protección social en la región.

Por último, las conclusiones finales recuperan y sintetizan las tesis centrales que fueron desarrolladas y los hallazgos que puede dar cuenta esta investigación del caso de estudio y de los objetivos propuestos, y en ese sentido, son también provocadoras de nuevas pistas de reflexión.

CONSIDERACIONES TEÓRICO-METODOLÓGICAS

Aspectos metodológicos

La definición de los problemas sociales o ámbitos de reforma de la política pública reúne actores diversos: el Estado y su cuerpo burocrático de técnicos y expertos, *think tanks*, sociedad civil organizada, y los organismos multilaterales, entre otros. Estos confieren racionalidades que producen tensiones, virajes, continuidades y quiebres en la definición de los problemas y en el alcance y orientación de las alternativas en discusión, que contribuye a fabricar un corpus de categorías explicativas que el Estado oficializará como *prácticas razonables*, en términos de Bourdieu (2015), comprensibles y explicables por su sentido objetivo y vivido.

Para el caso examinado, la constitución de la política socioasistencial se define y redefine en la dialéctica entre las intenciones de objetivación y las ya objetivadas que, lejos de ser un continuum de novedad imprevisible o la reproducción de unos principios constitutivos autónomos, configura un campo donde las estructuras estructurantes del *habitus*⁶ de los actores implicados habilita la producción de prácticas infinitas e imprevisibles, aunque limitadas en su diversidad en tanto estos esquemas de percepción, de pensamiento, de expresiones y de acciones tienden a generar *prácticas razonables* según los límites de las regularidades y condiciones sociales especialmente, a modo de

ser positivamente sancionadas porque se ajustan objetivamente a la lógica de un campo determinado, cuyo porvenir objetivo anticipan; al mismo tiempo tiende a excluir «sin violencia, sin arte, sin argumento», todas las «locuras» («eso no es para nosotros»), es decir todas las conductas condenadas a ser sancionadas negativamente por incompatibles con las condiciones objetivas. (Bourdieu, 2015, pp. 90-91)

Así entonces, los saberes y capacidades estatales constituidos en torno a la política socioasistencial que, en tanto dominio de diversas lecturas y confrontaciones resultado de

⁶ El *habitus* refiere a aquellas prácticas individuales y colectivas e históricas que se expresan bajo la forma de esquemas de pensamientos, percepciones, expresiones y acciones que «tienen como límite las condiciones histórica y socialmente situadas de su producción, la libertad condicionada y condicional que él asegura» (Bourdieu, 2015, p. 90).

una racionalidad producida según los mismos principios, genera en efecto una unidad de sentido, un *sentido común*, una *práctica razonable* sobre ciertos asuntos específicos (Bourdieu, 2015).

Concebir el Estado en los términos propuestos por Bourdieu supone también retomar una construcción teórica que dialoga con el marxismo —en sus consonancias básicas respecto a los grandes desacuerdos con otras formas de pensamiento— (Callinicos, 2000) sobre los modos de explotación de la sociedad capitalista, a partir de una teoría crítica de la lucha social y de la transformación del mundo para el marxismo, o los modos de dominación del mundo —espacio— social para Bourdieu. En esta convergencia, el Estado aparece como una estructura producida y productora de aquellas formas de dominación que ocupa un lugar privilegiado en el campo de poder. Por tanto, para ambas lecturas, el poder existe en las instituciones y en el cerebro, es decir, materialmente, objetivamente en los cuerpos y cosas, pero también simbólicamente, afirma Bourdieu. Concebir al Estado como campo es construirlo como lugar de lucha y disputa entre agentes que detentan dosis de poder diferenciales según las posiciones ocupadas en la estructura social, es decir, en su conformación hay luchas entre puntos de vista, hay relaciones de conflicto y disputas, y hay historia y trayectorias de las posiciones prácticas y simbólicas ocupadas por distintos actores.

Si bien Bourdieu retoma al marxismo, también se ha ocupado de mostrar su distancia al calificarlo como «la tradición más economicista que conocemos» (Bourdieu citado en Callinicos, 2000, p. 153). A pesar de ello, en el pensamiento bourdesiano hay simpatía —y confrontación— con el corpus marxista (Bensaïd, 2013), en tanto procura trascender lecturas parciales de la realidad; por un lado, un modo de pensamiento objetivista que ordena y clasifica el mundo, reduciendo, en efecto, el conocimiento a un registro, y, por otro lado, un pensamiento subjetivista que considera el aspecto activo de la aprehensión del mundo, la historia del individuo y de los grupos, pero sin considerar las condiciones sociales y económicas que constituyen el fundamento de sus experiencias y trayectorias. Contra estas lecturas parciales, Bourdieu recuerda «el elemento ontológico de la doble existencia de lo social» (Gutiérrez, 2012, p. 15), y en esa dirección afirma que: «es necesario volver a la práctica, lugar de la dialéctica del *opus operatum* y el *modus operandi*, de los productos objetivados y los productos incorporados de la práctica histórica, de las estructuras y de los *habitus*» (Bourdieu, 1991, pp. 91-92). De este modo, la disputa se

instala con aquel pensamiento que ignora la dialéctica de las razones vividas y objetivas de la vida —estructuralismo—, así como con perspectivas que mantienen una idea de sujeto racional, libre de constreñimientos estructurales, donde la práctica es pensada desde la lógica de la decisión individual y el cálculo libre e informado —subjetivismo— (Bourdieu, 1991; Gutiérrez, 2012).

En ese esquema, Bourdieu afirma que el Estado no es solo un instrumento de las clases dominantes, sino que en su interior habitan también las conquistas sociales. Y aquí se instala otro debate desde la teoría crítica acerca de cuánto hay de cambio social y cuánto de reproducción social, y la potencialidad —y sus límites— de este registro de pensamiento para concebir en términos de crítica a la economía política (Callinicos, 2000). Más allá de estos debates, para el campo de estudio aquí propuesto, el pensamiento bourdesiano ofrece una lectura provocadora y rigurosa sobre el corpus marxista «que muestra hasta qué punto los espectros de Marx inquietan nuestro presente, y lo erróneo que sería oponer una imaginaria edad de oro del marxismo de los años sesenta (...) a la esterilidad de los marxismos contemporáneos» (Bensaïd, 2013, pp. 17-18). Estas lecturas, más que ser irreconciliables, ofrecen una interpretación posible en el contexto de la teoría crítica, lo que hace más denso el análisis, pero también más rico, amplio y provocador.

Desde este registro de pensamiento, la hipótesis que orienta esta discusión sostiene que la configuración de la política socioasistencial en el Uruguay de la era progresista se sustenta en un corpus de categorías explicativas y de formas de intervenir sobre la pobreza que se ha servido de los saberes y capacidades acumulados por el Estado y de la contribución de los organismos multilaterales. Y en esa dirección, afirma la contribución decisiva del BID y del BM a la configuración de los rasgos y atributos actuales de la política socioasistencial, y sobre una colaboración experta de la UdelaR que favoreció, potencialmente, a la legitimación de los procesos de reforma en el campo social en este período.

En estas primeras décadas del siglo XXI hubo tres momentos significativos que contribuyeron de diversa manera a la reconfiguración de la política socioasistencial, tanto por su alcance temporal como programático: i. creación del PANES y MIDES (2005); ii. creación del PE y RAIS (2008), y iii. Reforma Social (2011). El dominio del problema en esta investigación se ubica particularmente, en la creación de la RAIS, a razón de que constituye un momento significativo en la definición de la nueva matriz de protección

social que recoge la experiencia del PANES y oficia de referencia posterior para la reforma social.

En este dominio, la referencia genérica a la UdelaR recupera saberes demandados por los cuadros burocráticos del MIDES al Instituto de Ciencia Política (ICP) de la FCS, y al Instituto de Economía (Iecon) de la FCEA.⁷ Si bien existieron otras disciplinas y servicios académicos involucrados en el proceso de constitución de la política analizada, los aquí estudiados fueron claves y constantes tanto para la instrumentación del PANES como de la RAIS.

Aunque usualmente se relaciona la práctica experta a campos disciplinares específicos, la *expertise* no constituye una práctica privativa de ciertas áreas del conocimiento, pues «los campos expertos no surgen de procesos internos de las esferas del saber, sino que son el resultado de una compleja construcción en la que se entremezclan los instrumentos técnicos propios del campo y la movilización de recursos externos al mismo», es decir, la construcción de un dominio experto trasciende la lógica técnico-profesional y supone movilizar recursos externos que doten de legitimidad política a ese discurso en relación con la utilidad práctica de los saberes que portan para tratar los problemas y sus soluciones. En ese sentido, la *expertise* constituye una forma de intervención sobre lo social que contribuye a construir discursos sobre los problemas, y a su traducción en prácticas y dispositivos concretos de intervención (Morresi y Vommaro, 2012, pp. 13-15). De esta manera, la alusión al saber experto en este estudio refiere a la experiencia de intervención acumulada sobre un campo problemático de la vida social de actores, como son los cuerpos burocráticos estatales que se sirvieron de saberes específicos propios y externos a la administración pública —ofrecidos tanto por los organismos multilaterales como por la UdelaR, en este caso—, y que de diversa manera participaron del complejo y entramado proceso de argumentación, constitución, racionalización y legitimación de la política socioasistencial en el Uruguay de la era progresista.

Si bien este estudio se centra en comprender el conocimiento que fundamenta la constitución de la política socioasistencial desde el papel que desarrollan, en especial, los

⁷ Para el caso analizado las unidades académicas comprometidas son mayormente las señaladas, si bien a lo largo del trabajo se hace alusión a la UdelaR genéricamente, ello de ningún modo, supone extender la experiencia de unidades académicas específicas como representativas del campo universitario.

organismos multilaterales, la investigación no pretende suministrar «evidencia empírica sistemática sobre la incidencia de las ideas, como algo independiente y adicional a otros factores explicativos», apuesta más próxima al enfoque ideacional que se ha desarrollado en el campo de las ciencias sociales para explicar el proceso de elaboración de política pública, en especial en la ciencia política (Losada y Casas, 2008, p. 131). El objetivo aquí es colocar especial atención en la trama de vínculos y mecanismos que comprende y explica, la puesta en movimiento —circulación— de ideas sobre las formas de tratamiento de la pobreza y el papel que allí representan los organismos multilaterales, desde los principios de visión y división que proponen en tanto recursos externos para pensar y pergeñar las definiciones de la política socioasistencial.

Entendidas las ideas como recursos para fabricar los cursos de acción que, posteriormente y en forma variable, se traducen en saberes y capacidades estatales, la mirada aquí se dirige a comprender el corpus de categorías que fundamenta la orientación de la política socioasistencial. Se busca proponer una explicación acerca de cómo y mediante qué mecanismos las ideas de los organismos multilaterales participan en esa construcción, por lo que no se trata entonces de demostrar el efecto real de sus ideas, sino cómo estas hacen simbiosis con aquellas movilizadas a nivel local o propias de las burocracias locales, para producir una formulación de política que se vuelve comprensible desde aquella trama particular de vínculos que se produjo en el período.

La construcción teórico-metodológica de esta investigación ha seguido un diseño metodológico de corte cualitativo, a modo de recuperar la complejidad e historicidad del campo de estudio, como estrategia para hallar los múltiples y diversos elementos constitutivos del discurso performativo que comprende la práctica de los actores implicados en la configuración de la política socioasistencial —especialmente del BID y BM—. El interés no es identificar a modo de espejo el conjunto de recomendaciones ofrecidas por estos organismos y su imagen en el esquema socioasistencial, sino recuperar la trastienda, la trama de vínculos que la definición de esta política requirió, los mecanismos que vehiculizaron y dispusieron el diálogo e interacción de prácticas y saberes, y los términos prácticos y simbólicos del consenso que oficializa la orientación que asume la política. Por lo tanto, la interrogante ¿cómo se produce la participación de los organismos multilaterales (BID y BM) en el proceso de conocimiento que fundamenta la configuración de la política socioasistencial en el Uruguay de la era progresista, y cómo

ello se inscribe y contribuye a los saberes del Estado? constituye la pregunta central que orienta esta investigación e inspira otras inquietudes: ¿qué categorías interpretativas sobre la pobreza ofrece la lectura que realizan los organismos multilaterales?, ¿cuál ha sido el repertorio de sugerencias ofrecidas de estos organismos para abordar la pobreza y qué resonancias, potencialmente, se hallan en los dispositivos y mecanismos que dan soporte práctico y simbólico a la implementación de la política socioasistencial?, ¿qué papel juega el conocimiento experto en las estrategias de abordaje sobre la pobreza?, ¿qué demandas recibió la UdelaR en este proceso de reforma y cómo tramitó la respuesta?, y ¿qué mecanismos prácticos de interacción mediaron entre los actores involucrados que contribuyeron al diálogo y circulación de saberes?

El corpus documental, entendido como el trabajo de archivo que permite recabar la información según los objetivos propuestos, al tiempo que ofrece pistas sobre «el conjunto de los discursos efectivamente dichos/pronunciados que persisten en el tiempo, resultado de procesos de organización y distribución» de aspectos prácticos y simbólicos de la vida social (Aguilar, Glozman, Grondona y Haidar, 2014, p. 37), es producto de una serie de operaciones de selección de documentos que reúne discursos de diversa forma y procedencia. Es decir, el trabajo de archivo realizado (registro, sistematización y análisis) de los documentos permitió dar cuenta de los rasgos prácticos y simbólicos centrales que los actores implicados construyeron sobre el campo de análisis. Este corpus documental fue elaborado con: i. documentos producidos por el BM y el BID, y reconocidos en la literatura como hitos de sus estrategias de intervención en la región, como son los informes anuales, investigaciones, publicaciones, notas de políticas, Estrategias de Asistencia País del BM y Estrategia de País del BID; ii. conjunto de acuerdos de cooperación del BID y el BM con Uruguay, vinculados especialmente al campo social desde el 2005 hasta 2019;⁸ iii. evaluaciones, estudios e investigaciones sobre el PANES y la RAIS, y iv. acuerdos celebrados entre el MIDES y la UdelaR entre 2005 y 2015.

Integró también el dominio de análisis un conjunto de entrevistas realizadas entre marzo y noviembre de 2019. El criterio de selección de los entrevistados respondió a la función y cargo institucional desempeñado en el período estudiado, y a las sugerencias de

⁸ Esta recopilación se realizó entre febrero y abril de 2019. En el Anexo IV se encuentra un cuadro resumen de los préstamos y cooperación técnica del BM (i) y BID (ii) recibidas por Uruguay para el campo social.

informantes calificados identificados por los mismos entrevistados. Si bien se contactó a un número mayor de informantes, a la solicitud respondieron: i. cuatro representantes del BID y del BM en Uruguay durante el período 2005-2019 y una consultora del BID;⁹ ii. cuatro responsables políticos e informantes calificados del MIDES;¹⁰ iii. un experto de la UdelaR que participó de los estudios demandados por el MIDES.¹¹ Las consideraciones éticas para la realización de estas entrevistas se explicitan a continuación y las pautas de entrevistas se encuentran en el Anexo I.

Consideraciones éticas

Esta investigación considera los requisitos éticos establecidos por la reglamentación nacional para investigaciones científicas (Decreto 379/008), así como las consideraciones que la producción académica ha realizado sobre ética de la investigación en el campo de las ciencias sociales y, particularmente, para la investigación de corte cualitativo (Abad Miguélez, 2016; Sánchez Vazquez, 2015; Lira Kornfeld, 2008).

Atendiendo a la condición ética de pertinencia, de relevancia social y académica de la investigación científica (Decreto 379/008; Lira Kornfeld, 2008), este estudio tiene como propósito general indagar acerca de cómo se procesó el aporte de los organismos internacionales (BID y BM) al acervo de conocimiento en el campo socioasistencial, contribuyendo de este modo a los saberes y capacidades estatales. En este sentido, la investigación permitirá avanzar en la comprensión de un campo temático poco explorado hasta el momento por las investigaciones académicas, como es la trama de vínculos y saberes que contribuyó a configurar la nueva política socioasistencial en el Uruguay de la

⁹ Las entrevistas fueron a: i. al representante actual del BID en Uruguay (asumió la representación en el país en 2019); ii. ex representante del BID en Uruguay entre 2005-2009 y 2012-2017 (retirado de funciones del organismo); ex técnico del BID (retirado de funciones, desarrolló una trayectoria de 35 años en el organismo); iv. consultora local. Coordinadora de la cooperación técnica del BID con UCC; v. representante actual del BM en Uruguay (2005-2019), en el caso del BM su representante explícitamente no reconoció otros referentes del banco que pudieran servir información para esta investigación, cuya explicación en parte, se debe a la estructura organizacional del BM, en la cual el staff de referencia para la región radica mayormente en Buenos Aires. Tampoco los actores locales entrevistados identificaron otro referente del BM significativo, además del entrevistado.

¹⁰ Las entrevistas fueron a: i. responsable de alta conducción política del MIDES entre 2005-2010 y 2015-2020; ii. Director de la Dirección Nacional de Políticas Sociales del MIDES y Presidente del Consejo Nacional del Políticas Sociales entre 2005-2010; iii. Técnico (I) del equipo MIDES participante en el diseño de la RAIS del PE y Técnico (II) del equipo MIDES participante en el diseño de la RAIS del PE.

¹¹ Entrevista a integrante del equipo académico del Iecon que apoyó el trabajo de diseño del PANES y PE-RAIS.

era progresista. Desde esta perspectiva, el estudio realizará una contribución de conocimiento genuina que se nutre y trasciende los análisis clásicos en el país sobre esta política en particular.

Las fuentes de datos primarias son construidas a partir de entrevistas a actores clave (con cargos político-institucionales y técnicos) en dicho proceso, identificados en el archivo de documentos construido y entrevistas exploratorias. Para las entrevistas se estableció un primer contacto vía mail y allí se adelantó el protocolo de investigación. Para las instancias de entrevista se instrumentó un proceso de asentimiento informado de manera personal previo a la entrevista, y se implementó el documento de consentimiento informado una vez concluida.¹² Se entiende que para los entrevistados existen riesgos mínimos de la investigación que responden a las características locales (fácil reconocimiento). Al respecto, y para otorgar confidencialidad en el tratamiento de los datos, se anonimizó la identificación personal de los entrevistados y se mantuvo la referencia a cargos funcionariales o roles institucionales —información imprescindible para el análisis—.

Los beneficios obtenidos no son de carácter individual ni directo, sino que este estudio es un aporte genérico al campo de las ciencias sociales sobre las características y aspectos que asume la elaboración de política pública en América Latina y, en particular, sobre la política socioasistencial en el Uruguay de la era progresista. De este modo, supone un aporte directo a la comprensión de los temas de interés que hacen al campo de las ciencias sociales y la disciplina específica en la que se inscribe este doctorado.

Para la difusión de los resultados de esta investigación, se tienen los mismos reparos éticos señalados respecto a la confidencialidad y anonimato de los entrevistados. Una vez finalizada la investigación, se realizará una presentación que tendrá carácter de defensa pública y oral en la sede de la Facultad de Ciencias Sociales de la UdelaR. La investigación quedará para uso público en el repositorio de la biblioteca de la Facultad de Ciencias Sociales de la UdelaR. También se prevé la difusión a través de la elaboración de

12 La Facultad de Ciencias Sociales de la UdelaR no posee Comité de Ética de la Investigación (CEI), por lo tanto la instrumentación del consentimiento informado para la investigaciones que se realizan en el marco de sus programas de formación e investigación no tiene un criterio consensuado. Atendiendo esta situación, esta investigación ha considerado la reglamentación nacional sobre investigación científica, e instrumentado un consentimiento informado cuya estructura y contenido se encuentra en el Anexo II.

artículos científicos a someter en arbitraje, atendiendo, además, a las observaciones y sugerencias que eventualmente pueda realizar el tribunal examinador.

CAPÍTULO I. ESTADO MODERNO Y ORGANISMOS MULTILATERALES: CONVIVENCIA Y FUNCIONALIDAD

Comprender la formación del Estado moderno y capitalista, y su metamorfosis, como una relación social, histórica, conflictiva y contradictoria que se vuelve comprensible en el contexto de los ciclos de acumulación capitalista a escala regional y mundial supone asumir que las formas estatales históricas y sus funciones, así como las concepciones sobre ellas, necesariamente pueden ser aprehendidas en el contexto de estos ciclos y en el marco de un entramado complejo y variable de vínculos en el que se inscribe y del que participan, entre otros actores, los organismos multilaterales. La emergencia y función de estos organismos remite a una particular forma de comprender al Estado y sus funciones en la dinámica social, así como también las relaciones entre los Estados, que ponen en movimiento a través de sus mecanismos prácticos que han desarrollado históricamente. Si bien el desarrollo de las funciones estatales en el campo de la administración pública es un asunto que ocupa particularmente a sus cuadros burocráticos, en tanto encarnan la visión oficial sobre los asuntos públicos, la agenda pública y social constituye un escenario de disputa y negociación que se define en un entramado de actores e intereses relativo a cada coyuntura y época. La concepción del Estado moderno y capitalista, y sus expresiones históricas, así como el contexto de origen de los organismos multilaterales y sus fuentes de inspiración discursiva y práctica, constituyen los trazos del derrotero de este capítulo.

1.1. El Estado moderno: saberes y capacidades

Desde finales del siglo XIX, en el contexto de los países periféricos se registra la vinculación entre, por un lado, ciertas formas de conocimiento y su institucionalización y, por otro lado, la formación de cuadros burocráticos y expertos del Estado. El conocimiento social que se fue fabricando en torno a la constitución del Estado moderno encontró eco en las nacientes ciencias sociales modernas y otros saberes expertos que sirvieron a las bases de legitimidad estatal, dinámica que a su vez contribuyó a la consolidación y legitimación de estas ciencias (Plotkin y Zimmermann, 2011; Bohoslavsky, 2015).

La actividad estatal y los saberes expertos han experimentado un vínculo mediado por distintas figuras históricas que, si bien no mantienen plena vigencia, aun así es posible

reconocer huellas de aquellas personificaciones del saber experto que caracterizaron la emergencia y consolidación del Estado moderno,¹³ como fueron: «el científico puro», cuya práctica científica desde las universidades o centros de investigación colaboró con la consolidación de los Estados nación como portavoces del «conjunto de la sociedad» o de las «fuerzas vivas» con mayor representatividad; el «ingeniero social» o cuadro técnico, figura típica del Estado de Bienestar con formación disciplinar específica que se inscribió en las «áreas sociales» estatales en carácter de funcionario de «carrera», y finalmente, la personificación del saber experto dominante actualmente, el «analista simbólico», cuya actividad se inscribe de manera más intermitente y errática en ámbitos de actividad gubernamental, centros de investigación y de consultoría, *think tanks*, organismos multilaterales, entre otros (de Marinis, 2009, pp. 53-75).

Planteo similar realizan Neiburg y Plotkin (2004) cuando afirman que la figura del experto moderno, generalizada luego de la posguerra y principalmente por las producciones de las ciencias sociales norteamericanas, remite actualmente a técnicos y especialistas que trabajan para el Estado, las ONG y los organismos multilaterales, entre otros espacios, como empresas consultoras. «Si la figura del intelectual remite a un tipo de formación general, que puede o no tener a la universalidad como ámbito principal de acción, la figura del experto evoca especialización y entrenamiento académico» (Neiburg y Plotkin, 2004, p. 15). Además, ambas figuras ofrecen distintas formas de experimentar la legitimidad de su tarea:

O *expert* é um profissional cuja legitimidade se apóia em um «saber fazer» e em uma capacidade em resolver problemas. Diferentemente do cientista puro, ele não pretende formular por si mesmo as questões, mas reivindica ser consultado e, sempre que possível, aceito. (Topalov, 1991, p. 34)

Si asumimos que la constitución de las instituciones modernas estatales también se sirvió de los esquemas de regularidades, causas y efectos (Topalov, 1990) propuestos desde la formación de nuevos campos de conocimientos sobre los problemas que devinieron de la complejización de la vida social, ello admite plantear que

13 Entiéndase que se trata de figuras «ideales» cuya potencialidad permite dirigir la mirada sobre aspectos de la realidad que dan cuenta de las distintas vinculaciones históricas entre saber y poder.

históricamente, las redefiniciones de los espacios de intervención del Estado no han sido solo el resultado de cambios ideológicos (grandes narrativas, o cosmovisiones, tales como el liberalismo o el socialismo), sino que han ocurrido también a partir del desarrollo de saberes específicos y de las reformulaciones que los mismos produjeron en percepciones sociales más amplias, las que a su vez han influido, de manera dialéctica, en la evolución de estos saberes. (Plotkin y Zimmermann, 2011, p. 10)

En Uruguay, a inicios del siglo XX, por ejemplo, el censo de 1908 aportó datos sobre el volumen de población, sobre los establecimientos industriales y la cantidad de obreros, y los disímiles niveles salariales según el rubro —situación que llevará a las primeras huelgas masivas de 1905 y 1911—. Ese conjunto de datos más los acontecimientos sucedidos en la época alimentaron reformas estatales en el campo laboral y social, sobre todo bajo la segunda presidencia de José Batlle y Ordóñez, tendientes a administrar las disputas patrón—obrero mediante políticas de asistencia dirigidas a las clases populares (Nahum, 1999).¹⁴

En 1844, Marx hace una crítica al Estado moderno y capitalista sobre los mecanismos empleados para el tratamiento del *pauperismo* en Inglaterra.¹⁵ Entendido este como producto del desarrollo capitalista que guarda las relaciones sociales fundantes, necesariamente los márgenes de acción estatal estarán contenidos en los límites de esta formación social, lo que explica la progresiva ampliación de mecanismos estatales tendientes, exclusivamente, a la administración del fenómeno:

A lição geral que a política Inglaterra tirou do pauperismo se limita ao fato de que, no curso do desenvolvimento, apesar das medidas administrativas, o pauperismo foi configurando-se como uma instituição nacional e chegou por isso, inevitavelmente, a ser objeto de uma administração ramificada e bastante extensa, uma administração, no entanto, que não tem mais a tarefa de eliminá-lo, mas, ao contrário, de discipliná-lo. Essa administração renunciou a estancar a

14: La constitución del campo social como espacio de intervención estatal que dará lugar a la construcción progresiva de la matriz de protección social en Uruguay es trabajado en el Capítulo II.

15: Marx discute el artículo del periodista liberal Arnold Ruge «El rey de Prusia y la reforma social» y la interpretación que el rey adjudica al levantamiento producido por los tejedores de Silesia: «esse acontecimento tem o mesmo carácter de qualquer seca ou carestia local. Por isso o rei o considera como um defeito de administração ou de assistência» (Marx, 1844, s./p.).

fonte do pauperismo através de meios positivos; ela se contenta em abrir-lhe, com ternura policial, um buraco toda vez que ele transborda para a superfície do país oficial. Bem longe de ultrapassar as medidas de administração e de assistência, o Estado inglês desceu muito abaixo delas. Ele já não administra mais do que aquele pauperismo que, em desespero, deixa agarrar-se e prender-se. (Marx, 1844, s./p.)

Comprender la constitución del Estado moderno en esa dirección supone admitir una concepción de la organización social y una particular forma de distribución del poder en la sociedad. Sobre ello dos aclaraciones merecen atención: i. el atributo acumulativo y universalizador de esa construcción, y ii. los rasgos particulares que asumen los principios de libertad e igualdad en el proceso de hegemonización político-cultural desplegado por el Estado moderno y capitalista. Siendo que el Estado es producido y productor de una racionalidad social dominante y razonable a la sociedad de la que es constitutiva y, por tanto, de una organización consecuente al principio de acumulación y desposesión originario (Grassi, 2003), esta formación estatal adquiere un papel clave para la vigencia de aquellas estructuras de producción y reproducción de las relaciones sociales, que ejerce a través de las funciones represivas (ejército, policía, sistema judicial y penitenciario) e integradoras (educación, cultura, medios de comunicación y de pensamiento) (Iamamoto, 2011), de modo que, el plano material y el plano simbólico —o de las ideas— constituyen una unidad que explica las formas de dominación de una época:

Los individuos que forman la clase dominante tienen también, entre otras cosas, la conciencia de ello y piensan a tono con ello; por eso, en cuanto dominan como clase y en cuanto determinan todo el ámbito de una época histórica, se comprende de suyo que lo hagan en toda su extensión, y, por tanto, entre otras cosas, también como pensadores, como productores de ideas, que regulan la producción y distribución de las ideas de su tiempo; y que sus ideas sean; por ello mismo, las ideas dominantes de la época. (Marx y Engels, 2001, s./p.)

Comprender la génesis del Estado como un proceso constitutivo del progresivo monopolio estatal de la violencia física y simbólica legítima¹⁶ por su capacidad de producir la

16 A la comprensión del Estado como monopolio de la violencia legítima, clásica definición de M. Weber, Bourdieu suma un aspecto que es central para comprender la teoría sobre la génesis del Estado que propone:

normalización del campo social, económico, cultural y político supone entenderlo como un metacampo con poder¹⁷ de construcción sobre otros campos, como instancia que se construye al tiempo que contribuye a la constitución de todos los campos, los agentes (grupos o actores) y lógicas que operan en el espacio social¹⁸ (Bourdieu, 2014, pp. 267-278; Bourdieu, 1997).

Las prácticas producidas en torno al Estado (de sus instituciones y actores vinculados) se asientan y corporizan en el principio de neutralidad para la resolución de conflictos o actividades administrativas, que, en tanto es autorizado por la ciencia, sustenta los mecanismos de dominación y las bases de la «verdadera ideología del servicio público y del bien público», razón teleológica del Estado (Bourdieu, 2014, pp. 16-25). El principio del interés general del Estado, y en particular del Estado capitalista, requiere como condición constituirse bajo una representación desprendida de los intereses privados, pues va de suyo que la legitimidad también ocupa al bloque hegemónico y su proceso interno (Grassi, 2000, 2003). En la medida que el Estado descansa en la contradicción entre la vida pública y la vida privada, entre los intereses generales y los intereses privados, su actividad no acoge eliminar la contradicción entre «a boa vontade da administração, de um lado, e os

la violencia simbólica. La violencia simbólica legítima del Estado refiere a «la forma de capital que nace de la relación entre una especie cualquiera de capital y los agentes socializados de forma que conozcan y reconozcan esta clase», es decir, una forma que adquiere el estatuto de conocimiento y reconocimiento que permite ejercer ciertas formas de dominación sobre los individuos y relaciones sociales (Bourdieu, 2014, p. 265).

17 La noción de campo refiere a un espacio social —o el espacio social general de la sociedad— como un lugar de luchas entre los agentes que, según los medios y fines diferenciados dispuestos por cada grupo y según su posición en la estructura de fuerzas, contribuyen a conservar o transformar la estructura del campo, es decir, el estado o conjunto de las posiciones sociales relativas a cada campo. Por su parte, el campo de poder, como propiedades concretas de las prácticas y de las representaciones sociales, es entendido como el espacio de las relaciones de fuerza entre los agentes que poseen diferentes posiciones y capitales para dominar un determinado campo, y cuyas luchas se intensifican cuando las condiciones establecidas que aseguran la reproducción del campo de poder son enjuiciadas (Bourdieu, 1997).

18 En el registro de pensamiento sobre la sociedad como espacio social planteado por Bourdieu, explicar las prácticas sociales de los actores supone comprender el *habitus* (disposiciones) y el conjunto de elecciones (tomas de posición) que estos realizan en sus prácticas en los distintos ámbitos. El *habitus* en tanto principio generador y unificador, como esquema clasificatorio con principios de visión y de división, expresa las características (intrínsecas y relacionales) de una posición en un estilo de vida unitario: «es decir, un conjunto unitario de elección de personas, de bienes y de prácticas». Si con cada clase de posición social se corresponde un *habitus*, y capacidades generativas, producido por los condicionamientos sociales asociados a la condición correspondiente: «las diferencias en las prácticas, en los bienes poseídos, en las opiniones expresadas, se convierten en diferencias simbólicas y constituyen un auténtico *lenguaje*». De modo que el mundo social es construido por determinaciones objetivas —estructuras— y por las prácticas de los individuos en tanto constructores de su mundo social —*habitus*—, es decir, por dos objetividades que orientan y canalizan las prácticas sociales *razonables*, entendidas dialécticamente, en su «sentido objetivo» y en su «sentido vivido» (Bourdieu, 1997, pp. 19-20).

seus meios e possibilidades, de outro, sem eliminar a si mesmo», a razón de ello, la administración se limita a una actividad formal y negativa ya que «uma vez que exatamente lá onde começa a vida civil e o seu trabalho, cessa o seu poder» (Marx, 1844, s./p.).

Si la lógica o racionalidad específica de cada campo determina aquellas propiedades (disposiciones o bienes) que son jerarquizados en ese espacio, es decir, que son pertinentes y *eficientes* (capital específico) a la propia dinámica y en relación con otros campos, ello funciona como factor explicativo de las prácticas y del poder (Bourdieu, 1998, p. 112). En ese sentido, el capital específico movilizado por la figura del experto «actúa en nombre de la técnica y la ciencia, reclamando hacer de la neutralidad axiológica la base para la búsqueda del bien común» (Neiburg y Plotkin, 2004, p. 15). Así entonces, el corpus argumentativo que acompaña la actividad estatal, cebado por una racionalidad con asidero en la ciencia y la administración moderna tiene como figura al experto y su facultad de validar el principio de neutralidad.

Los nuevos expertos proyectan una imagen de sí mismos que es la de la independencia, que da a entender que no hablan y actúan para defender los intereses particulares de ningún grupo, sino en nombre de los intereses superiores de la sociedad. Esta pretensión se basa en la objetividad de la ciencia a la que sirven. (Topalov, 1990, p. 56)

El progresivo proceso de monopolización que desarrolló el Estado en términos de Bourdieu (2014), o de estatalización para Grassi (2003), se estableció sobre bases administrativas que en cuanto actividad organizadora del Estado, y función estatal, detenta la capacidad de ofrecer respuestas a los problemas desde un registro propio a la racionalidad administrativa (Marx, 1844; Bourdieu, 2014; Grassi, 2003). En otros términos, las persistentes dificultades sociales serán explicadas desde un orden argumental que

pode descobrir apenas defeitos formais, casuais, da mesma, e tentar remediá-los. Se tais modificações são infrutíferas, então o mal social é uma imperfeição natural, independente do homem, uma lei de Deus, ou então a vontade dos indivíduos particulares é por demais corrupta para corresponder aos bons objetivos da administração. (Marx, 1844)

A fines de siglo XIX y principios del siglo XX, el Estado toma para sí la atención del pauperismo y los problemas de la clase obrera, que hasta el momento eran atendidos por la caridad o la represión (Iamamoto, 2011). Con el nacimiento del Estado moderno en Uruguay comienza un proceso en el cual la dimensión moral de los problemas sociales y la responsabilidad de los individuos frente a las dificultades, que nunca se abandonará, comenzó a sustituirse —y convivir— con «una nueva forma de obligación, la imposición “legal” de las reglas abstractas y obligaciones para todos los ciudadanos» que encontró en la ciencia el espíritu impulsor y en el Estado el actor capaz de hacer posible dicha posibilidad y su control (Morás, 2000, p. 197). En esta época fue que las viejas instituciones de la caridad y las sociedades filantrópicas del siglo XIX fueron paulatinamente sustituyéndose y conviviendo con el proceso de estatalización progresiva de las intervenciones sociales (Grassi, 2003).

En ese sentido, Ortega y Vecinday (2011) señalan que en el pasaje del siglo XIX al XX, las prácticas higienistas hacia los sectores populares que fueron observados e intervenidos por los expertos, y la valoración del conocimiento científico de la medicina para explicar las condiciones sanitarias y modos de vida de la población, se generalizó como valor absoluto de la organización social y sus campos más allá de la salud. Para Barrán (1990) en el Uruguay progresista del Novecientos: «La Medicina convirtió en ciencia —en Higiene— lo que era antes que nada un rasgo de la cultura y así fue una de las fuentes ideológicas de aquella sensibilidad “civilizada”» (p. 49), que se extenderá a la escuela y a la sociedad en su conjunto. En este contexto, los nuevos reformadores lideraran una disputa también, en el mundo de las ideas, con la cosmovisión confesional del mundo. De esta manera y paralelamente, en torno a la política de asistencia,

se consolida un cuerpo profesional para el diagnóstico y el tratamiento de los pobres, al tiempo que los primeros comienzan a sustituir las intermediaciones tradicionales, los segundos, adquieren una caracterización más cercana a la de usuario de un servicio público. La relación cuasi personal entre el benefactor (...) se torna anónima y se convierte en un derecho para todos los elegibles de acuerdo a criterios establecidos y objetivos por medio de reglamentaciones y leyes. (Morás, 2000, pp. 197-198)

La *obligación moral* de ayudar cede lugar a la *obligación legal*, que encontrará en nuevos campos expertos el soporte para gestionar y administrar la asistencia. Se procesa un

contrato social que se resignificará bajo la personificación del experto en el dominio de un campo disciplinar. Estos expertos, que comenzaron a intervenir en el campo social y cuyo capital movilizado se asentaba en el saber de la ciencia —sociología, estadística, medicina, economía—, detentarán un poder específico sobre los procesos de intervención estatal tendientes a abordar los problemas sociales mediante un complejo de instituciones de asistencia basadas en una nueva racionalidad: el conocimiento científico. Los debates de ideas y proyectos sociales en disputa entre católicos y racionalistas se propusieron desde círculos cuyos representantes estaban integrados también a las estructuras de administración del Estado (Morás, 2000, pp. 197-204).

La constitución de las ciencias sociales como campo de conocimiento tuvo su emergencia entre 1850 y 1945, cuando disciplinas como la economía y la sociología se encontraron en el esfuerzo y disputa por definir lo que distinguía unas de otras, especialmente en cuanto al contenido que las caracterizaba en el estudio de la realidad social. Esta dinámica de construcción y disputa por separar terrenos e identidades era válido tanto para su objeto de estudio como para su metodología. No obstante, luego de 1945, esa estructura se vio afectada por tres procesos que reabrieron la discusión de la división intelectual y la estructura organizacional instaurada, como fueron la expansión del sistema universitario junto con la expansión de la población en el mundo y su capacidad productiva, y la nueva realidad geopolítica mundial que colocaba a Estados Unidos (EE. UU.) como la nueva potencia mundial, y la guerra fría que mantuvo con la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). La expansión del sistema universitario estimuló el aumento de especializaciones, y los estudiosos trataban de forjar y disputar la utilidad social de su conocimiento. Por su parte, la ventaja económica que EE. UU. ganó mundialmente tuvo, en efecto, su correlato en la influencia que ejerció en el campo de las ciencias sociales, en mayor medida y en comparación con otros países desarrollados, respecto a la definición de la agenda de los científicos sociales, las prioridades para la investigación, los problemas prioritarios y las metodologías de abordaje (Wallerstein, 2006).

En este nuevo escenario geopolítico, parte importante de la producción de las ciencias sociales occidentales reflejaban preferencias explicativas que colocaban el acento en el Estado, pero no como actor con capacidad decisiva y organizativa de la sociedad —a pesar de los variados fenómenos de autoritarismo político que el mundo mostraba—, sino que las explicaciones colocaban como factor explicativo del atraso económico de los países el

«retraso» productivo y la permanencia de valores tradicionales que operaban como obstáculos en las condiciones de posibilidad para su desarrollo. Bajo esta tendencia generalizada de pensamiento, una parte importante de la producción de conocimiento científico encauzó y extendió una visión que daba por descontado que «el cambio económico parecía espontáneo y progresivo y las decisiones de los órganos legislativos parecían ser la base de la política» (Skocpol, 1995, p. 105).

Este corpus de ideas para explicar la relación entre transformación capitalista y dominación burguesa en los países periféricos de economía capitalista dependiente y subdesarrollada tiene asidero en dos argumentos que han operado en la capacidad explicativa e interpretaciones sociológicas: i. la idea de que el subdesarrollo y la dependencia constituyen etapas que la autonomización progresiva del desarrollo capitalista permitiría superar siguiendo el modelo de modernización de las sociedades capitalistas y liberales, presentadas como «casos clásicos» o «sociedades punteras» (EE. UU. y Gran Bretaña) (Fernandes, 2015; Skocpol, 1995), y ii. el esquema de la modernización como etapas secuenciales, «olvida» que la autonomización requiere como condición romper con la dominación externa (colonial, neocolonial o imperialista). Por tanto y en consecuencia, la extendida idea de modernización institucional como modelo se apoya en: «la expropiación capitalista externa y el subdesarrollo relativo como condiciones y efectos ineludibles». Es decir, aquello que los países periféricos absorben y repiten de los casos clásicos, constituyen rasgos estructurales y dinámicos esenciales que expresan la condición dependiente de la periferia y su trayecto permanentemente influenciado por las circunstancias estructurales y coyunturales de las economías capitalistas centrales y del mercado capitalista mundial:

Ello garantiza uniformidades fundamentales sin las cuales la parte dependiente de la periferia no sería capitalista y no podría participar de dinamismos de crecimiento o de desarrollo de las economías capitalistas centrales. No obstante, a esas uniformidades —que no explican la expropiación capitalista inherente a la dominación imperialista y, por lo tanto, la dependencia y el subdesarrollo— se les superponen diferencias fundamentales que emanan del proceso por el cual el desarrollo capitalista de la periferia se torna dependiente, subdesarrollado e imperializado, y articula en el mismo patrón a las economías capitalista centrales y a las economías capitalistas periféricas. (Fernandes, 2015, p. 142)

Atendiendo esta dinámica, Zimmermann (2017) plantea que en el proceso de construcción de las ciencias sociales en los países periféricos, un factor de relevancia que motorizó buena parte de la producción y constituyó una instancia de interacción y disputa para las comunidades científicas, fue la dialéctica entre el plano global y local. Esta observación presta especial atención a las condiciones sociales locales que posibilitan dicha producción, así como a los mecanismos que permiten la circulación de las ideas entre los actores, aspectos que resultan relevantes cuando se trata de reconstruir la trama de saberes y capacidades que confluyen en la conducción de los procesos de diseño e instrumentación de políticas en la región.

La configuración de un corpus argumental en el plano político-cultural sobre los problemas sociales constituye el proscenio en el que se generan acuerdos y arreglos sobre los cursos de acción estatal que, asentados en fundamentos servidos por la técnica y la ciencia, ofrecen elementos para ser conocidos y reconocidos como justos o coherentes al problema en cuestión. Ofrecen, además, no solo las categorías de interpretación del mundo, sino también los márgenes de intervención «razonables» (respuestas) que hacen posibles los acuerdos que viabilizan las estrategias estatales en cada momento histórico (Grassi, 2003). Este consenso relativo a cada época se produce bajo una premisa:

Se o Estado moderno quisesse acabar com a impotência da sua administração, teria que acabar com a atual vida privada. Se ele quisesse eliminar a vida privada, deveria eliminar a si mesmo, uma vez que ele só existe como antítese dela. (Marx, 1844, s./p.)

Por consiguiente, las acciones del Estado (reglamentos, declaraciones, ministerios, leyes, sentencias de la justicia) constituyen actos de categorización cuyo juicio adjudica una identidad social, un estatuto social material y simbólico tanto al objeto como al sujeto de la acción (Bourdieu, 2014, pp. 16-20).

Volviendo al campo de estudio que nos ocupa, una encuesta realizada en 2019 por una empresa privada (pero que fuera financiada por empresas públicas y privadas, partidos políticos, organismos del Estado y organizaciones internacionales) expone que el 36 % de la población opina que el desempeño del MIDES ha sido bueno y el 48 % malo, entre otros datos como que «8 de cada 10 uruguayos consideran que, si se brinda ayuda, hay que exigir que se cumplan compromisos, como enviar los niños a la escuela o buscar

trabajo». ¹⁹ Si bien este acto no constituye una declaración oficial, su efecto, en tanto representación de la opinión pública, ²⁰ (o por lo menos parte de ella) pesa potencialmente sobre las disputas en que anidan los acuerdos en el campo de la política socioasistencial. Además, vuelve sobre una histórica construcción acerca del sujeto merecedor de asistencia: aquel capaz de demostrar atributos oficialmente reconocidos como meritorios de asistencia. Como señala Bourdieu (2014), la propiedad de nominar que poseen las acciones realizadas por actores dotados de autoridad oficial habita en que son actores de conocimiento portadores de estructuras cognitivas, es decir, de principios de visión y división de la organización social, que sustentan su autoridad en la creencia de la «existencia del principio que las basa», la neutralidad certificada en la ciencia a la que remiten (p. 25).

La administración de la pobreza como rasgo constitutivo del Estado moderno supone problematizar las transformaciones en los mecanismos de gestión cuya significación y naturaleza se vuelve comprensible en el contexto de los ciclos de acumulación capitalista. Giddens (1994, pp. 61-65) ofrece una lectura sobre los rasgos de la sociedad moderna basada en el reconocimiento de aquello que designa como dimensiones institucionales de la modernidad: capitalismo, poder militar, vigilancia e industrialización. En esa dirección, i. el capitalismo es entendido como un sistema de producción de mercancías centrado en la propiedad privada de los medios de producción y aislado de otros campos, como el político, especialmente; ii. el sistema administrativo del Estado moderno como dimensión del control sobre territorios y poblaciones está sujeto, en buena medida, al desarrollo continuo de las capacidades de vigilancia, sean directas mediante el sistema educativo, trabajo, prisiones, o indirectas, a través del control de la información de las actividades de la población; iii. el monopolio de los medios de violencia, el poder militar, circunscrito a las fronteras territoriales y en defensa de estas, y iv. el industrialismo, que potenciado por la alianza entre ciencia y tecnología, goza de la capacidad de producir un «entorno creado»

19 · <https://www.observador.com.uy/nota/el-48-de-los-uruguayos-cree-que-la-gestion-del-mides-fue-mala-arismendi-lo-relativiza-201941814459> y <https://www.cifra.com.uy/index.php/2019/04/16/el-mides-y-la-pobreza/>

20 Entendida como expresión del ámbito público no estatal (aunque cabe recordar que lo público remite al Estado, ya sea por acción directa del aparato burocrático o por aquello instituido estatalmente como generalidad, por ejemplo, lo jurídico, la educación, lo sanitario), donde diversos actores debaten y disputan representaciones sobre los problemas públicos mediante instancias mediadoras como partidos políticos, corporaciones, medios de comunicación, etc. La opinión pública constituye un resorte de la legitimidad que el Estado y sus instituciones consideran en y para sus acciones (Grassi, 2003).

liberador para el ser humano de las «maneras y caprichos de la naturaleza». De modo que, si la ciencia y la administración adquieren un papel significativo en la constitución de los Estados modernos y capitalistas —pero no exclusivo—, la gestión poblacional centrada en el control de las actividades está asociada a las nuevas capacidades de vigilancia estatal que, unida a los avances en la tecnología de la información, requiere de la construcción de registros poblacionales. Ello supone un cuerpo de saber experto que suministre referencias para el andamiaje de mecanismos y dispositivos de gestión y codificación de las poblaciones.²¹

Cada disciplina retiene, del encadenamiento causal, los elementos transformables por la práctica reformadora especializada a la que proporciona un lenguaje, y deja fuera los elementos que escapan a su ámbito. Esta división implica a la vez un conocimiento y un enmascaramiento de las realidades de la vida popular. Esta doble operación de saber y no saber desarticula las prácticas que tienen una coherencia para los diferentes grupos populares y asigna a los elementos, convertidos en autónomos, un sentido ajeno. (Topalov, 1990, p. 55)

Entonces, los elementos de la realidad social aprehendidos por la ciencia contribuyen a estructurar distintos campos de conocimiento y poder que representan formas específicas de capital y disposiciones e intereses particulares que, asociados a funciones organizativas y a diferentes cuerpos de actores, se constituyen como productores de instrumentos de construcción de la realidad social (prácticos y simbólicos). Es decir, los *habitus* de los actores involucrados (clase social, cuerpo burocrático, práctica política, ciencia, arte), en tanto estructuras cognitivas (producto de la interiorización de ciertas estructuras de funcionamiento) mediante las cuales se construye y aprehende el mundo social, coadyuvan de manera significativa al orden social y a su reproducción (Bourdieu, 2014, pp. 254-255). Por lo tanto, vislumbrar el *habitus* de una clase de actores como una práctica social sistemática de selección y elección de lugares, acontecimientos, informaciones y actores que, entre otras cosas, trata de «ponerse al abrigo de crisis y cuestionamientos críticos» supone asumir que las propuestas, en el caso que nos ocupa, de reforma social y tratamiento sobre la pobreza son resultado de una trama de saberes en la que confluyen

21: El trabajo de los filántropos, que luego serán llamados trabajadores sociales, en torno a las encuestas obreras y urbanas es el antecedente de la sociología empírica (Topalov, 1990).

varios actores con capacidades diferenciales de incidir, potencialmente, en los cursos de acción e imponer «un universo relativamente constante de situaciones adecuadas para el refuerzo de sus disposiciones» que albergue aquellos productos que afirman y confirman su posición y principios de visión y división (Bourdieu, 2015, p. 105).

La administración de las representaciones oficiales de los problemas públicos —corpus argumentativo— trata de «esas remodelaciones periódicas de la visión de los dominados por los dominantes, que se producen en función de las dificultades con que tropieza el propio ejercicio de la dominación» (Topalov, 1990, p. 52), pues las instituciones y sus cuerpos normativos no se asientan en una naturaleza de «surgimiento-maduración-crisis», sino que, generalmente, se originan condiciones de posibilidad para sus reformas cuando los fundamentos que sostienen sus prácticas son criticados y puestos en crisis respecto a la *pertinencia y eficiencia* en la respuesta ofrecida a un problema dado y toman una magnitud que podría desacreditar dichas instituciones y normas (Grassi, 2003; Bourdieu, 1998). No obstante, esto ocurre sin que ello configure una transformación y negación generalizada de aquellas condiciones y relaciones sociales fundantes que aseguran la producción y reproducción del orden capitalista, es decir, transformación pero sin negar los términos de «la acumulación acumulada». En este sentido, se produce una dialéctica de negación de ciertas condiciones como requerimiento para la afirmación de aquellas relaciones sociales originarias, en otras palabras, producir los medios necesarios para asegurar «su propia defensa contra el cambio» (Bourdieu, 2015, p. 105).

A su vez, cuanto más generalizado y agudo es el proceso de estatalización, la disputa en el campo político-cultural tiende a deprimir cualquier intento de negación del principio legitimador del orden social capitalista (Grassi, 2003), y sus medios de dominación,

do qual o Estado é a expressão ativa, autoconsciente e oficial. (...) O intelecto político é político exatamente na medida em que pensa dentro dos limites da política. Quanto mais agudo ele é, quanto mais vivo, tanto menos é capaz de compreender os males sociais. (Marx, 1844, s./p.)

Este planteo admite afirmar que los procesos de crisis que experimentan los esquemas institucionales y normativos desempeñan una función de conservación que navega entre una dialéctica de negación-afirmación de las relaciones fundantes (Grassi, 2003). En este sentido, Bourdieu define al neoliberalismo como

una revolución conservadora (...) una curiosa revolución que restaura el pasado pero se presenta a sí misma como progresista, transformando la misma regresión en una forma de progreso. Lo hace tan bien que los mismos que se oponen a ella parezcan retrógrados. (1999b, p. 63)

Por ello, resulta necesario discernir los principios e ideas fundantes sobre los cuales la sociedad capitalista se asienta a modo de distinguir los desplazamientos y virajes semánticos que validan las acciones en el campo social y, a su fin, deifican valores político-culturales que confirman un tipo de formación estatal y organización social: la capitalista, y validan prácticas trazables a dicha racionalidad, instrumental, tecnificada y gerencial.

1.1.1. ¿Qué Estado para qué capitalismo? Breve recorrido sobre las metamorfosis del Estado capitalista

La moderna sociedad capitalista se asienta en principios formales de igualdad y libertad que integrados al orden social capitalista producen en forma concurrente y sostenida procesos de desigualdad sustantiva y dependencia —resultado de la subordinación del trabajo al capital—, lo que constituye una contradicción estructural de las democracias capitalistas. La integración de estos principios a los procesos constitutivos e intrínsecos al orden capitalista plantea dificultades a la hora de compatibilizar la desigualdad estructural constitutiva de la sociedad capitalista con la igualdad formal en el tratamiento de los problemas, dificultades que se «plasman en arreglos transitorios y en formas de Estado» que se sostienen o transforman en el tiempo según las condiciones de disputa de la lucha social (Grassi, 2003). Así, cada formación estatal expresa una dinámica relativamente geométrica entre la producción y circulación de ideas y la producción y reproducción material de la vida.

Las ideas de la clase dominante son las ideas dominantes en cada época; o, dicho en otros términos, la clase que ejerce el poder *material* dominante en la sociedad es, al mismo tiempo, su poder *espiritual* dominante. La clase que tiene a su disposición los medios para la producción material dispone con ello, al mismo tiempo, de los medios para la producción espiritual, lo que hace que se le sometan, al propio tiempo, por término medio, las ideas de quienes carecen de los medios necesarios para producir espiritualmente. Las ideas dominantes no

son otra cosa que la expresión ideal de las relaciones materiales dominantes.
(Marx y Engels, 2001, s./p.)

En tanto que el Estado capitalista supone un Estado clasista, el capitalismo como modo de producción supone relaciones sociales de desposesión de los trabajadores «libres» como condición para la constitución del mercado de trabajo, que transforma, en efecto, el trabajo en una mercancía subordinada y dependiente respecto del capital. En este sentido, el Estado, en el ejercicio del monopolio legítimo de la violencia física y simbólica, participa y sanciona la legitimidad de las instituciones de la libertad de mercado, del comercio, de la ley y la propiedad privada (Grassi, 2000; Harvey, 2009). Así entendido el principio de libertad individual, como posibilidad de participar «libremente» en relaciones de mercantilización e intercambio de la fuerza de trabajo, es extensivo a todos aquellos órdenes que, oficializados por el Estado, organizan los procesos de producción y reproducción del orden social.

Mientras la libertad personal e individual en el mercado se encuentra garantizada, cada individuo es responsable y debe responder por sus acciones y de su bienestar. Este principio se extiende a la esfera del sistema de protección social, del sistema educativo, de la atención sanitaria e incluso de pensiones. (...) El éxito o el fracaso son interpretados en términos de virtudes empresariales o de fallos personales (como puede ser no invertir de manera suficiente en el propio capital humano a través de la educación). (Harvey, 2009, p. 75)

En la moderna sociedad capitalista, el principio del derecho individual a la libertad de acción, de expresión y de elección, así como a la libre movilidad del capital entre sectores, regiones y países, oficia de polea de transmisión que, bajo la premisa de «una ola fuerte eleva a todos los barcos» (Harvey, 2009, p.75), conduciría a individuos y países a mejores niveles de bienestar. Esta premisa gozó de cierto esplendor con el cambio de naturaleza del Estado liberal de fines del siglo XIX e inicios del siglo XX, que se corresponde con el pasaje del capitalismo competitivo al capitalismo monopolista, y que requirió, y produjo, transformaciones en la dinámica no solo económica, sino en la estructura social y en las instancias de definición política. Este proceso adquirió trazos generalizados pero con rasgos particularizados, según las instancias de articulación planetaria del mercado en cada contexto y los niveles de desarrollo y generalización de las fuerzas productivas, así como también por los grados de movilización y conciencia de las clases sociales. Estas

circunstancias en el desarrollo capitalista con determinaciones y posibilidades político—económicas e históricas particulares dieron lugar al llamado *Welfare State*, nominado también en la literatura y según el contexto de referencia, como Estado de bienestar o Estado social, cuya emergencia y desarrollo se ubicó en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial hasta fines de los años sesenta (Netto, 1992; Behring y Boschetti, 2009).

En ese momento la clase trabajadora experimentó niveles significativos de estabilidad en el empleo y nuevos márgenes de acceso al consumo que redujeron los niveles de lucha y se concilió con ideas fundadas en «la posibilidad de combinar acumulación con ciertos niveles de desigualdad» (Behring y Boschetti, 2009, p. 89), cuya legalidad se sustentó, entre otros factores, en el fortalecimiento de la capacidad reguladora del Estado y la extensión de las bases materiales y simbólicas para la reproducción de la vida y del trabajo. Esta formación estatal permitió combinar, política social mediante, crecimiento económico con la disminución de la pobreza absoluta y reducción de la desigualdad (Netto, 2006).

La emergencia de los Estados modernos, bajo el patrón keynesiano de regulación macroeconómica, se convirtió desde el punto de vista cronológico y sociopolítico en una experiencia «excepcional» que generó las condiciones de posibilidad para la emergencia de los modernos *Welfare State*.²² Aun así, merece atención el señalamiento que Netto (2006) realiza sobre los logros en materia social que caracterizaron esta «gloriosa época», ya que la experiencia de los *Welfare State* no expresan una evolución normal o natural del desarrollo capitalista, sino que más bien constituyeron una excepcionalidad cronológica, espacial y sociopolítica en la procesualidad del capitalismo: «Não foram mais que episódios, descartados após uma curta existência de três décadas». De todas formas, si bien las crisis cíclicas no dejaron de ocurrir (desde 1949 al presente), sus efectos fueron amortiguados por la movilización de la clase trabajadora y la constitución y expansión de partidos políticos de inspiración socialista, comunista o laborista que ofrecieron respuesta, por medio de la acción reguladora del Estado, a varias de las demandas planteadas por la clase trabajadora (Netto, 2006, pp. 19-21). La intervención del Estado en términos de protección social permitió a la clase trabajadora contener la preocupación por el fenómeno

22. En Uruguay esta forma estatal particular, caracterizada como Estado social, logró la regulación del conflicto capital—trabajo mediante una lógica proteccionista que combinó intereses privados con un bienestar relativamente universal. Ello es tratado en detalle en el capítulo II.

del desempleo y la pobreza y habitar un espíritu de época que visualizó la pobreza no solo como una cuestión de méritos personales, sino también en referencia a las condiciones sociales de vida y del trabajo (Di Giovanni, 1998, p. 15).

Este esquema de «relativa y exitosa igualdad entre clases», sustentado en un consenso social que construyó formas de protección social expandidas y asociadas a la expansión de derechos de la clase trabajadora, encontró límites estructurales en el momento en que las ideas neoliberales comienzan a ganar terreno en el esquema político-económico a escala mundial en la década del setenta, junto a los procesos de mundialización del capital (Behring y Boschetti, 2009, p. 125). El debilitamiento de este esquema de producción y regulación socioestatal no fue solo una respuesta a la crisis financiera, sino que reveló, en el marco de la llamada ofensiva neoliberal, el agotamiento cultural de un determinado acuerdo social que resulta incompatible con una forma longeva entre la dinámica capitalista, la superación de la pobreza absoluta y la reducción de las desigualdades. De esta manera, hacia finales del siglo XX e inicios del siglo XXI, el capitalismo contemporáneo se muestra menos capaz de procesar reformas que avancen en la ampliación de los derechos sociales, y más capaz de producir riqueza concentrada a gran escala (Netto, 2006), proceso que desplaza valores culturales regidos por la preocupación en torno al bienestar colectivo hacia formas de organización social y estilos de vida dotados de una racionalidad más individualizada.

Para los impulsores del pensamiento neoliberal, «el ideal político de la dignidad y de la libertad individual fueron impulsados como “los valores centrales de la civilización”» (Harvey, 2009, p. 11).²³ Siendo que la libertad individual es la razón que organiza la vida política y económica y que la acción humana estará limitada por la escasez de recursos

23 Estas ideas también, y en parte, inspiraron en 1968 a los movimientos estudiantiles del mundo en defensa de la libertad de expresión y de elección individual frente a las directrices paternas, educativas, corporativas, burocráticas y estatales. Estas ideas compartidas con la izquierda tradicional, en Francia por ejemplo, tomaron distintas interpretaciones. Para algunos (la mayoría), había que batallar contra un Estado intruso que debía ser reformado —y ello para los neoliberales no representaba peligro alguno—; pero para otros, las corporaciones, las empresas y todo el sistema del mercado capitalista eran considerados «enemigos», y aquí sí se erigía una amenaza al poder de clase capitalista. Finalmente, la fórmula de salida hizo captura de los ideales de libertad individual para embanderarlos contra las prácticas intervencionistas y reguladoras del Estado, de manera que aquellos intereses de clase capitalista quedaran al resguardo. Ello se acompañó de una estrategia práctica que hizo una particular interpretación de la libertad de elección, la del consumidor de productos, de estilos de vida, modos de expresión y diversas prácticas culturales: «La neoliberalización requería tanto política como económicamente la construcción de una cultura populista neoliberal basada en un mercado de consumismo diferenciado y en el libertarismo individual» (Harvey, 2009, pp. 49-50).

(humanos, de mercado, de formación), la igualdad de oportunidades aparece como fórmula andamio entre la reivindicación de la responsabilidad individual y la idea de potenciar el llamado capital humano como medio para alcanzar el bienestar y protección (Contreras Natera, 2015).

La progresiva agudización de los procesos de desigualdad estructural ha recalado en una tendencia de desmantelamiento constante de los servicios sociales universales que, a su vez, se ha extendido en correlación a la pérdida de gravitación de las protecciones sociales asociadas al trabajo. En este escenario, el corpus argumentativo construido en torno a la libertad individual, fondeada en la idea de capacidad individual como manifestación de la responsabilidad, contribuye a legitimar las formas de administración de la pobreza, que bajo un esquema de asistencia mínimo jerarquiza una interpretación de las dificultades sociales a partir de la órbita individual y del fracaso personal (Murillo, 2008; Grassi, 2003; Vecinday, 2010).

Entre los rasgos que caracterizan la trayectoria del Estado neoliberal es posible identificar combinaciones diversas de dinámicas de desarrollo y ritmos, en términos de tiempo y lugares que a su vez son constitutivos y expresan aquellos rasgos sistémicos que sostienen la vigencia y legitimidad de esta forma estatal. «A mundialização não suprime as funções do Estado de reproduzir os interesses institucionalizados entre as classes e grupos sociais, mas modifica as condições de seu exercício, na medida em que aprofunda o fracionamento social e territorial» (Iamamoto, 2011, p. 121); así, los rasgos sistémicos muestran procesos de «adaptación» que expresan particularidades locales al tiempo que «la versatilidad del esquema teórico/práctico» como rasgo constitutivo (Harvey, 2009, p. 91).

Los procesos de privatización característicos en los noventa del siglo pasado y su efecto sobre la precarización de las relaciones laborales y, por ende, en las condiciones de vida de la clase trabajadora adquirió ritmos y formas diversas según el esquema de acuerdo entre el capital local y el corporativo, y según el programa de planificación estatal respecto a los servicios públicos. En ese sentido, los procesos de financiarización y flexibilización como rasgo sistémico, que incluso obtendrán abrigo de «reformistas con ideas de izquierda» al validarlos como un progreso en términos de desarrollo, desestiman que

la especialización flexible puede ser aprovechada por el capital como un sencillo método de obtener medios de acumulación flexible. Ambos términos —

especialización flexible y acumulación flexible— tienen connotaciones bastante diferentes. El resultado general se traduce en la disminución de los salarios, el aumento de la inseguridad laboral y, en muchas instancias, la pérdida de beneficios y de las formas de protección laboral previamente existentes. (Harvey, 2009, p. 85)

La progresiva expansión de esquemas mínimo de asistencia a la par del continuo proceso de erosión de las bases que permitieron el andamiaje de una solidaridad colectiva, aunque variable y con ausencias, ha ido generando una suma de dificultades sociales «que rozan con la autodestrucción», y ello recuerda la célebre expresión de Margaret Thatcher, defensora acérrima de las ideas neoliberales: «La sociedad no existe. Solo existen hombres y mujeres individuales» (Harvey, 2009, p. 90). Entonces, si la sociedad no existe, tampoco existen las clases sociales ni las relaciones de desposesión, y por tanto la posibilidad de comprender la sociedad capitalista resultaría una entelequia desde estos principios (Murillo, 2008). Ahora bien, aquella expresión se ha convertido en una afirmación, la supremacía del individuo por sobre lo colectivo contribuye a la constitución de coordenadas de época en las que: «há uma nítida desqualificação da esfera pública universalizadora: no primeiro, o privilégio é conferido a um individualismo de carácter possessivo; no segundo, o “direito à diferença” se impõe abstrata e arbitrariamente» (Netto, 2012, p. 421).

Atendiendo a estos principios, las visiones sobre las funciones del Estado, oxigenadas por los organismos multilaterales, han naufragado entre distintas posturas. No obstante, los procesos de reforma del Estado, más que prescindir del carácter intervencionista del Estado, que siempre fue estratégico en el plano político-económico, pero dosificado según las condiciones de posibilidad y riesgos del mercado internacional, es que, a mediados de la década de los noventa, aquella idea de Estado débil con la que se embanderó la llamada *primera ola de reformas* manifestó sus límites:

Es entonces cuando (...) se impulsó una segunda ola de reformas que sacó a luz la incongruencia sobre la que se asentaba la idea de Estado débil. ¿En qué consistía la incongruencia? En que el Estado considerado corrupto e ineficaz debía propiciar su reforma en el sentido de tornarse un Estado mínimo; ahora bien, esa transformación solo puede ser trazada y llevada adelante por un Estado fuerte. De modo que era necesario un Estado fuerte para gestar un Estado débil. (Murillo, 2008, p. 90)

Los crecientes niveles de pobreza, ya con ribetes estructurales, suponían un riesgo para la expansión de los intereses financieros y comerciales, y exigían el andamiaje de un esquema práctico que colocara en un lugar estratégico al Estado y la sociedad civil en la administración de lo social. En este escenario los organismos multilaterales, en particular el BM, en su Informe Anual de 1997, dedicado exclusivamente al estudio del rol y funciones del Estado, informaba que: «Reconocer la capacidad real del Estado, quizá muy escasa, no significa aceptarla para siempre. (...) la reforma del sector estatal consiste en revitalizar su capacidad institucional» (BM, 1997, p. 7). Para ello propuso una reforma jurídica, políticas que brindasen estabilidad macroeconómica, inversión en servicios sociales básicos e infraestructura, medidas de protección a grupos vulnerables, defensa del medio ambiente, y la revalorización de la sociedad civil y las ONG como actores «pares» en la administración del campo social. Este informe, además, reconocía que: «Era menester “aprender” y “cambiar” a partir de las lecciones recibidas», y en sintonía con ello, el desplazamiento discursivo sobre la capacidad del Estado apuntaló una estrategia comercial, financiera y de los servicios sociales privatizados a partir de los procesos de flexibilización que impulsó en todos los órdenes de la organización social (BM, 1997, p. 4). En el campo social, en particular, esta estrategia hace lugar a la generación de un tipo de saber experto que diera cuenta de «las características de las poblaciones trabajadoras y de las reales capacidades de las ONG para lograr un planeamiento más flexible» (Murillo, 2008, p. 91), en el entendido de que,

si bien la importancia de estas tareas esenciales se reconoce desde hace largo tiempo, se están perfilando nuevos conceptos acerca de la combinación apropiada de actividades del mercado y del Estado para lograr los intereses de la sociedad. Sobre todo, ahora tenemos conciencia de la complementariedad del Estado y el mercado: aquel es esencial para sentar las bases institucionales que requiere este. (BM, 1997, p. 4)

En el plano político, la democracia constituye la forma de gobierno preferencial para el Estado capitalista, aunque bajo vigilancia respecto a las garantías y libertades individuales, y bajo esquemas estatales que tienden: «a favorecer formas de gobierno dirigidas por élites y por expertos» que se apoyan, entre otras, en instituciones no democráticas ni políticamente responsables, aunque influyentes sobre los procesos de intervención estatal, como por ejemplo los organismos multilaterales (Fondo Monetario Internacional [FMI], BM,

BID), quienes contribuyen a fabricar una visión estratégicamente camuflada sobre la intervención pública, pues en un mundo en que se supone se requiere de un medido Estado no intervencionista, estos organismos han forjado su presencia sobre una firme y fundada intervención del Estado (Harvey, 2009, pp. 76-79). Ahora bien, pero en qué contexto y con qué propósitos estos organismos multilaterales se instituyen, y mediante qué mecanismos operan, explica en parte una estrategia que puede ser pensada como un maridaje de mecanismos con resonancias singulares según el caso, que operan bajo una misma racionalidad, que será tratada a continuación, ligada a los intereses que responden y al mantenimiento del orden del capital.

1.1.2. Contexto de surgimiento de los organismos multilaterales: BM y BID

Con el surgimiento de un nuevo orden internacional, a finales de la Segunda Guerra Mundial se fueron configurando varios organismos de carácter internacional con objetivos orientados a diversas áreas de la organización de las sociedades y países, cuya relevancia radica en el particular papel que estos han desempeñado en el proceso sociopolítico de América Latina. Aquí ocupará la atención particularmente el BM y el BID. No obstante, es menester atender que la cartografía de organismos, instituciones y sistemas de carácter internacional y regional es un mapa amplio y diversificado. Algunos de ellos: el FMI (fundado en 1944 en la conferencia de Bretton Woods, EE. UU.); la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), creada en 1961 (su antecedente es la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) de 1948, creada para administrar la ayuda del Plan Marshall, proporcionada por EE. UU. y Canadá para la reconstrucción de Europa tras la Segunda Guerra Mundial); la Organización de Estado Americanos (OEA), creada en 1948 cuando se suscribió en Bogotá, Colombia, la Carta de la OEA, posteriormente fue enmendada por el Protocolo de Buenos Aires suscrito en 1967, por el Protocolo de Cartagena de Indias suscrito en 1985, por el Protocolo de Managua suscrito en 1993, y por el Protocolo de Washington suscrito en 1992. La OEA reúne a los treinta y cinco Estados de las Américas y constituye el principal foro gubernamental político, jurídico y social del hemisferio, y ha otorgado el estatus de Observador Permanente a sesenta y nueve Estados, así como a la Unión Europea (UE). En este sistema interamericano se inscribe el BID, creado en 1959. Otro sistema lo constituye el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) fundado en 1945 (con sus órganos, comisiones como la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), fondos, programas e

institutos, en el cual el FMI y el Grupo BM forman parte como organismos especializados del Consejo Económico y Social.²⁴

La Conferencia de Bretton Woods celebrada en 1944 en EE. UU. fue un ámbito que selló públicamente la reconfiguración del nuevo orden mundial y acunó la discusión de dos planteos, el de Keynes de Gran Bretaña (Ministro de Hacienda) y el de Harry White de EE. UU. (técnico de Departamento del Tesoro).²⁵ Estos planteos tenían como acuerdo la necesidad del equilibrio y la multilateralidad de las relaciones económicas internacionales, pero diferían en los mecanismos de instrumentación. En esta disputa y negociación EE. UU. logró imponerse como potencia, y su moneda, el dólar, reemplazaría al patrón oro como moneda internacional de intercambio. La extensión internacional de su moneda y sus políticas constituyeron resortes de su hegemonía: «La gran diferencia con el pasado inglés es que esa hegemonía logró legitimarse en instituciones y mecanismos multilaterales que se definieron, se proclamaron y, hasta hoy, se proyectan como de cooperación internacional» (Lichtensztein, 2010, p. 37).

El FMI nace en Bretton Woods y comienza a funcionar en 1947, así también se crea el BM, que inicia su actividad en 1946. El BM en su origen estuvo constituido por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), al que posteriormente se incorporará la Corporación Financiera Internacional (CFI), la Asociación Internacional de Fomento (AIF), el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA), y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), que constituyen lo que actualmente se denomina Grupo Banco Mundial. El BM en sus orígenes tendrá un perfil más bajo que el FMI,²⁶ financiado con recursos exclusivos de EE. UU.,²⁷ y surge con la misión inicial de

24 www.oas.org; www.un.org; www.oecd.org y www.imf.org

25 Un antecedente de las negociaciones entre EE. UU. y Gran Bretaña para la reestructuración económica internacional fue la Conferencia del Atlántico de Ayuda Mutua en 1942 (Lichtensztein, 2010).

26 El FMI fue el resultado de una negociación intensa entre Estados Unidos y el Reino Unido acerca de sus competencias, funciones, integración y capitalización; en cambio el BM fue, en gran medida, una creación de EE. UU. (Toussaint, 2006).

27 Inicialmente las relaciones entre el FMI y el BM fueron tensas, sobre todo, por las definiciones difusas respecto a las competencias y funciones de cada institución. A partir de los noventa, inician un período de mayor coordinación en la gestión: «Misiones y supervisiones conjuntas fueron entonces frecuentes en los países subdesarrollados, con una división de trabajo que, no obstante, han venido evidenciando una progresiva dependencia del BM a los esquemas macroeconómicos y de estabilización del FMI respecto a los países menos avanzados» (Lichtensztein, 2010, p. 144). En particular, el BM tuvo un inicio más complejo aún, marcado por los recelos de Wall Street; los banqueros desconfiaban de la influencia del Banco en la política del New Deal —Roosevelt había fallecido en 1945— que catalogaban como «demasiado

cooperar en la reconstrucción de Europa luego de la guerra y, subsidiariamente, apoyar al crecimiento económico de los países del sur, que muchos eran aún colonias (Lichtensztein, 2010, p. 37; Couriel y Lichtensztein, 1967; Toussaint, 2004, 2006).

El surgimiento del BM descansó sobre un acuerdo inicial acerca de que no sería un actor clave del sistema financiero internacional, a diferencia del FMI, que surge como pieza clave del nuevo orden, con objetivos de establecer el patrón-dólar, instrumentar códigos y políticas de ajuste para los déficit de las balanzas de pago y crear un fondo financiero de apoyo a los procesos de ajuste (Lichtensztein, 2010).²⁸ En los primeros años, el BM concedía préstamos principalmente a los países industrializados de Europa —entre 1946 y 1948 concedió préstamos por poco más de 500 millones de dólares a países de Europa occidental—, y un mínimo de apoyo financiero a países en desarrollo —16 millones a Chile— (Toussaint, 2006).²⁹

Posteriormente el BM modificará el esquema programático, pues se ocupará de apoyar a los países clasificados como subdesarrollados mediante préstamos financieros a los Estados, que también se han transformado en el tiempo, aunque «un elemento clave no ha cambiado: el BM no renuncia jamás a hacerse reembolsar un préstamo» (Toussaint, 2004, p. 141). Conservando sus propósitos centrales, las políticas de transformación en su esquema de gestión se han caracterizado por atender mayores áreas temáticas y extenderse hacia diversos sectores económicos y sociales. Hasta mediados de los años cincuenta, la estrategia convencional de crecimiento apostaba al desarrollo mediante el crecimiento económico sustentado en un mayor capital de infraestructura y ahorro interno, por lo que los préstamos financieros aprobados estaban destinados exclusivamente a infraestructuras

intervencionista y demasiado pública». Si bien no refutaban la presidencia del Banco ejercida en primera instancia por Eugene Meyer, no concordaban con «los partidarios de un control público» como Emilio Collado, director ejecutivo del BM, y Harry White, director ejecutivo del FMI. En 1947 se modifica esta integración y asumen la presidencia banqueros alineados a Wall Street; así John J. McCloy (abogado de negocios en Wall Street) fue nombrado presidente, como vicepresidentes Robert Garner (era vicepresidente de General Foods Corporation) y Eugene Black (era vicepresidente del Chase National Bank), quien reemplazó a Emilio Collado. Y para completar el guiño de complicidad con Wall Street, Harry White fue destituido del FMI (Toussaint, 2006).

28 Estudios sobre el papel sociopolítico del FMI y el BM en América Latina pueden encontrarse en Couriel y Lichtensztein, 1967; Lichtensztein y Bear, 1989; Lichtensztein, 2010; Toussaint, 2006; Toussaint, 2004; Maldonado, 2014 y Murillo, 2008.

29 El Banco prestaba dinero bajo condición de que los países en desarrollo dirigieran ese préstamo a compras de bienes y servicios a los países más industrializados. En los primeros diecisiete años, cada año, el 93 % del capital prestado volvía a los países más industrializados en forma de compras (Toussaint, 2006).

eléctricas, vías de comunicación (carreteras, ferrocarriles), mecanización de la agricultura, promoción de los cultivos de exportación (té, cacao, arroz) y, mínimamente, a la modernización de la industria de transformación. El BM, salvo excepciones, no apoyaba proyectos industriales que abastecieran la demanda interna y, en efecto, sustituyeran las importaciones provenientes de países industrializados (Toussaint, 2006; Lichtensztein, 2010).

El clima revolucionario que respiraba la década del cincuenta³⁰ llevó a Washington a otorgar préstamos a los gobiernos latinoamericanos, como estrategia para contener la amenaza revolucionaria, y aquí las reformas sociales fueron la fórmula y parte de la estrategia de crecimiento: mayor crecimiento permitiría que una parte de los recursos generados en el sector moderno fueran destinados a la protección social.

En marzo de 1961, Kennedy pidió que se actuara para impedir el caos en Bolivia. Su gobierno decidió «ignorar las propuestas del Fondo Monetario Internacional y del Departamento de Estado de que Bolivia necesitaba una buena dosis de austeridad antiinflacionaria, y en cambio consideró que lo que había que hacer era ofrecer una ayuda económica inmediata. (...) Las cosas estaban ya bastante mal para pedirles nuevos sacrificios a quienes no tienen nada para dar. Una semana después, Kennedy anunció la Alianza para el Progreso con Latinoamérica, un programa de cooperación y desarrollo de diez años, que ponía el acento en las reformas sociales, con una ayuda a gran escala a los países que «pusieran algo de su parte». (Kapur, Lewis y Webb, citados en Toussaint, 2006, p. 52)

En respuesta al clima revolucionario y la guerra fría, el BM revisa su estrategia e impulsa en los años sesenta lo que se llamó la revolución verde, que fue un intento de aumentar la producción agrícola de los países del sur para satisfacer las necesidades alimenticias de las

30 En la década del cincuenta se producen acontecimientos importantes, la derrota francesa en Vietnam (1954) que precede a la nacionalización del canal de Suez por Nasser, las revoluciones cubana (1959) y argelina, y el impulso en la lucha emancipadora de Vietnam. En América Latina, se comienza a gestar una tendencia a la sustitución de importaciones y el desarrollo de los mercados internos, que producirá una disminución parcial del grado de dependencia respecto a los países capitalistas más industrializados. En el plano político, caracteriza este momento histórico un conjunto de regímenes que introducen políticas de tipo populistas (Nasser, Nehru, Perón, Goulart) y regímenes revolucionarios (Cuba, China Popular). En este contexto, el BM modificó su estrategia política y programática en respuesta «al contagio revolucionario y a la guerra fría», reforzando su poder de intervención financiera (más medios y recursos) bajo la presidencia de Robert McNamara (1968-1981) (Toussaint, 2006, p. 40; Toussaint, 2004).

poblaciones locales. Pero esta política tuvo consecuencias nefastas. Algunas de ellas fueron los niveles de dependencia que generó en los países que recibieron estas políticas respecto a las multinacionales agroindustriales, además de las consecuencias sobre la biodiversidad, el equilibrio ecológico y el empobrecimiento de los suelos por la utilización masiva de productos químicos (Toussaint, 2004, 2006).

Posteriormente en los años setenta, y bajo la conducción de McNamara, el banco reconstruye su perfil mediante un «portafolio de “nuevo estilo” de proyectos contra la pobreza».³¹ Muestra de ello es que durante los primeros veinte años de existencia el banco había prestado 10 700 millones de dólares, y entre 1968 y 1973 aprobó proyectos por 13 400 millones de dólares. Los proyectos apuntaban tanto al alivio de la pobreza urbana como rural, para lo cual consideraban préstamos para potabilización del agua, electricidad, así como proyectos de educación y salud que por primera vez tendrán una atención por el banco.

McNamara estaba persuadido de que si no se remediaba la creciente desigualdad en la distribución de las riquezas en el interior de los países en desarrollo, esta situación conduciría de manera periódica a levantamientos populares que pondrían en peligro a los países Centrales. (Toussaint, 2004, p. 146).

A partir de 1979 hay un giro en la política financiera de EE. UU. con Reagan y en Gran Bretaña con Thatcher, que sentará las condiciones que llevaron a la crisis de la deuda. Ante la caída de los precios de los productos exportados por los países periféricos que, en efecto, produjo una caída de los ingresos, y que a su vez generó dificultades de reembolso y el aumento exponencial de las tasas de interés impuestas por la Reserva Federal de EE. UU., se produjeron condiciones de financiación que afectaron particularmente a los países más dependientes y endeudados, muchos de ellos de América Latina, en los que sus niveles de empleo y salarios, así como los sistemas de protección social, se vieron afectados por esta crisis de la deuda. Este fenómeno muestra los lazos entre el BM, la Reserva Federal y el Gobierno de EE. UU., ya que esta drástica medida suponía extraer los escasos recursos de

31 En 1968 McNamara declaraba: «La muerte de Ernesto Che Guevara en Bolivia en otoño de 1967 ha sido un golpe severo a las esperanzas de los revolucionarios castristas. Pero esta respuesta a este problema por sí sola no es suficiente» (McNamara citado en Toussaint, 2004, p. 146).

los países para laudarse las deudas con el FMI y el BM: «Qué mundo tan peculiar (...) en el que los países pobres se encuentran, de hecho, subvencionando a los más ricos» señalaba Stiglitz³² (citado en Harvey, 2009, pp. 60-83), quien, mientras se desempeñó como presidente del Consejo de Asesores Económicos de Clinton, declaraba en el mismo tono: «nos las arreglamos para ir apretando el cinturón a los pobres a medida que aflojábamos el de los ricos» (Toussaint, 2004).

El estallido de la crisis se produjo en 1982 en México, en 1994 en el sudeste de Asia y en 1997 en el este de Asia, en Rusia en 1998, en Brasil en 1998-1999, y en Argentina y Turquía en 2000-2001. En este escenario de crisis, el FMI tendrá jerarquía sobre el BM en la definición de las políticas a seguir: «El papel del Banco Mundial se mantiene en primera línea en lo que concierne a los países más pobres, a las relaciones con las ONGS (para «recuperarlas») y a los programas dirigidos a los más pobres» (Toussaint, 2004, p. 156; 2006). Las políticas de ajuste estructural que promoverá el banco, en sintonía con las promovidas por el FMI y el Consenso de Washington, buscaron fomentar la inversión en producción y la apertura del comercio y las finanzas internacionales, lo que requería una reestructuración institucional en cuanto al papel del Estado y del alcance de la gestión pública. Estas políticas de préstamos para el ajuste abarcaban: i. políticas comerciales y de precios; ii. políticas de ahorro e inversión; iii. políticas de ajuste presupuestal del sector público que, entre otras acciones, planteaban reducir los recursos destinados a los programas sociales, y iv. políticas de reformas institucionales que tendieron a la redefinición del papel y alcance del sector público respecto a la participación privada en la producción de bienes y servicios públicos que hasta entonces estaban a cargo del Estado (Lichtensztejn, 2010; Nahum, 1999).

En 1996 el BM y el FMI lanzaron un programa de reducción de la deuda de los países más pobres y más endeudados (de más de ciento ochenta países de la periferia, cuarenta y dos estaban altamente endeudados), cuyos objetivos fueron: i. asegurarse la capacidad de los países endeudados de pagar, y ii. mantener bajo su influencia a los países implicados.

32· Durante la presidencia de Clinton, Stiglitz fue presidente del Consejo de Asesores Económicos (1995-1997). Luego, entre 1997 y 2000, se desempeñó en el BM como primer vicepresidente y economista jefe. En el 2000, fundó un centro de estudios (Think tank: iniciativa para el diálogo político) con base en la Universidad de Columbia (EE. UU.), y desde el 2005 dirige el Instituto Brooks para la Pobreza Mundial, de la Universidad de Manchester (Harvey, 2009).

Desde el inicio del programa, el stock de sus deudas pasó de 205 000 millones de dólares en 1996 a 215 000 millones de dólares en el año 2001 (FMI citado en Toussaint, 2004). Pero este programa no distrajo la preocupación por la pobreza, por lo que en 1999 las instituciones de Bretton Woods emprenden una nueva iniciativa: la Estrategia de Reducción de la Pobreza que proseguía con las políticas de ajuste —privatizaciones de los servicios (agua, electricidad, telecomunicaciones, transportes públicos), eliminación de los subsidios a los productos básicos, aumento de los impuestos pagados por los pobres por la generalización del IVA, abandono de las protecciones aduaneras, liberalización de movimiento para los capitales, privatización de las tierras—, pero aumentaba las inversiones en salud y educación dirigidas a la población en condiciones de pobreza,³³ estrategia esta que amplió el campo de acción del BM.

Ha puesto a punto una estrategia de integración/recuperación vía lo que llama soft loans (préstamos dulces) destinados a favorecer el microcrédito (apoyo en particular a las ONG femeninas) y a sostener estructuras de enseñanza y de salud organizadas a nivel local. Ha creado una ventanilla de préstamos y donaciones para sostener ONG. (...) La sana gestión de los asuntos públicos se ha convertido en uno de sus temas centrales, hasta el punto en que no ha dudado en citar como ejemplo en el año 2001 a la buena gestión de la ciudad de Porto Alegre gracias al sistema del presupuesto participativo. (Toussaint, 2004, p. 154)

La puesta en marcha del programa de ajuste estructural estuvo asentada en un estrecho vínculo entre el FMI y el BM. El FMI tendría bajo su supervisión el seguimiento de las tasas cambiarias y el déficit presupuestario a modo de negociar temas de política estructural, y, por su parte, el BM estaría encargado del proceso de reforma estructural mediante sus oficinas representativas en cada país y las misiones técnicas de estudio sobre la viabilidad de los préstamos. Además, el BM tendrá una presencia importante en los ministerios y un particular papel en las reformas en sectores clave —salud, educación, industria, agricultura, transporte, medioambiente— (Toussaint, 2004). De esta manera, es posible afirmar que las orientaciones de la política económica se han concebido como una estrategia única instrumentada para un conjunto de situaciones y áreas diversas (Contreras Natera, 2015).

³³ Por ejemplo, la evolución del volumen de préstamos en el Sector Protección Social, educación y salud pasó de 17,3 % en 1992-1997 a 24,2 % en 2007-2009 (Lichtensztein, 2010).

Una periodización resumida de la intervención del BM permite observar sus virajes programáticos que, a modo de escalada, le ha permitido al banco ganar espacios de injerencia en más y nuevos países, áreas temáticas y actores locales. La atención inicial a los países industrializados de Europa se modificó, en parte como respuesta al clima revolucionario de la región, y los países clasificados como subdesarrollados pasaron a ser parte de las preocupaciones, para los que dirigió apoyos financieros para infraestructura y soportes materiales de las incipientes políticas productivas. Pero condiciones como las crisis y el manejo de la economía mundial de EE. UU. y Gran Bretaña, los niveles de endeudamiento de los países de la región y los crecientes niveles de pobreza forjaron un nuevo movimiento en la estrategia del BM. A partir de los años setenta, pero más intensamente desde fines de los ochenta, la pobreza se constituyó en una de las preocupaciones centrales, marcando un nuevo estilo que consagró al campo social como espacio de preocupación y ocupación de sus políticas. Una lectura posible sobre esta trayectoria muestra la capacidad del banco de integrar aprendizajes en una política estratégica, que actualmente organiza, traduce y hace confluir dicha experiencia —y sus intereses— en una firme intervención en las estructuras estatales, a fin de sostener y definir tendencias sobre los procesos de reforma institucional que promueve.

Por su parte, la fundación del BID³⁴ en 1959 tuvo como antesala la Primera Conferencia Panamericana, celebrada en 1890, donde se plantea por primera vez la idea de formar un sistema interamericano. Posteriormente, a iniciativa de Juscelino Kubitschek —presidente de Brasil— y a instancia de la OEA, se redacta el Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo, que inicialmente estaba integrado por diecinueve países latinoamericanos y EE. UU., actualmente cuenta con cuarenta y seis países miembros. Aquel país interesado en ingresar al BID como miembro regional debe ser miembro de la OEA, y aquellos que desean ser admitidos como miembros no regionales deben ser miembros del FMI. El llamado Grupo BID comprende el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Interamericana de Inversiones y el Fondo Multilateral de Inversiones, todos con sede en Washington, EE. UU. A lo largo de los años, el banco ha incrementado su capital nueve veces, acciones que a su consideración: «han permitido que el BID

34 El Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo rige desde 1959 y ha sido modificado en diversas ocasiones. Varias de ellas han estado relacionadas con el aumento de capital que el banco dispone para las operaciones de préstamos (BID, 1996).

incremente el apoyo al alivio de la pobreza y otros programas de desarrollo que han ayudado a transformar a América Latina y el Caribe». ³⁵ Su organización institucional comprende oficinas especializadas como la Oficina de Evaluación y Supervisión, creada en 1999 con el propósito de fortalecer el aprendizaje, la rendición de cuentas y la transparencia, y es la encargada de realizar evaluaciones de las Estrategias País, evaluaciones sectoriales y evaluaciones de proyectos, a fin de ofrecer insumos útiles para el diseño de las acciones, sintetizar aprendizajes y generar lecciones y recomendaciones tanto para el propio banco como para los países. Otra oficina especializada es el Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación, creado en 2010 (sustituyó a un primer mecanismo de investigación creado en 1994), con el propósito de reforzar la rendición de cuentas, apoyar a la resolución de disputas en la elaboración de un proyecto (por ejemplo, con comunidades que se sientan potencialmente afectadas) y mejorar la transparencia y la accesibilidad (BID, 1996).

La Asamblea de Gobernadores constituye el órgano directivo y cada país miembro es representado por un gobernador que habitualmente son presidentes de los bancos centrales, ministros de Hacienda o altos funcionarios públicos, y tendrá poder de influencia en las decisiones en función del capital que ese país miembro aporte al Banco. Si bien el conjunto de países latinoamericanos y caribeños poseen el 50 % de los votos, solo EE. UU. detenta el 30 % de poder de votación, seguido por Argentina y Brasil con el 10,7 % cada uno y de forma decreciente por el resto de los países —Uruguay posee el 1,15 %—. ³⁶

35. www.iadb.org

36 El presidente del BID es elegido por la Asamblea de Gobernadores, preside las reuniones del Directorio Ejecutivo, pero no tiene voto, excepto para romper un empate. Felipe Herrera, de Chile, ocupó el cargo entre 1960 y 1971, Antonio Ortiz Mena, de México, entre 1971 y 1988. Luego, un economista uruguayo, Enrique V. Iglesias, elegido en 1988 y reelegido en 1993, 1998 y 2003 (anteriormente, Iglesias se desempeñó como secretario técnico de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (1960-1967), presidente del Banco Central del Uruguay (1967-1968), secretario ejecutivo de la CEPAL (1972-1985), ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay (1985-1988), presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (1988-2005) y secretario general de la Secretaría General Iberoamericana (2005-2014)). El colombiano Luis Moreno ocupó el cargo desde 2005 (reelecto en 2010 y 2015), es graduado en administración de empresas y economía de la Florida Atlantic University y de la Thunderbird School of Global Management. Por sus producciones en el campo periodístico, la Harvard University le otorgó en 1990 una beca Nieman. Antes de ingresar al BID, se desempeñó como embajador de Colombia en EE. UU. durante siete años, y también fue ministro de Desarrollo Económico en Colombia, entre otras actividades desarrolladas en el sector privado (productor ejecutivo de TV Hoy, programa de noticias de Colombia) (www.iadb.org).

La estrategia de vinculación del BID con los países se apoya en dos grandes mecanismos: préstamos financieros y préstamos de asistencia y asesoramiento técnico. Los préstamos financieros se dividen en operaciones ordinarias (préstamos reembolsables que el banco efectúa, garantiza o en los cuales participa) y operaciones especiales (este Fondo para Operaciones Especiales, creado en 1995, son préstamos reembolsables destinados a circunstancias especiales que se presenten en determinados países o proyectos). La asistencia y asesoramiento técnico es un mecanismo que se destina a solicitud de un país o países miembros o de empresas privadas que pudieran recibir préstamos para: i. el estudio de prioridades y la formulación de propuestas de préstamos sobre proyectos específicos de desarrollo nacional o regional, y ii. la formación y perfeccionamiento, mediante seminarios y otras formas de entrenamiento, de expertos en la preparación y ejecución de planes y proyectos de desarrollo (BID, 1996).

En suma, tanto el origen del BM como el del BID formaron parte, aunque bajo formas peculiares, del nuevo orden internacional político y económico construido luego de la Segunda Guerra Mundial por EE. UU. y Gran Bretaña, y su creación se inscribe y participa de la estrategia de contención de tendencias ideológicas de izquierda, planteada por EE. UU. en el contexto de la llamada Guerra Fría (Mallardi et al., 2015). En ese sentido, los préstamos trascienden ampliamente la sola disposición de recursos financieros, y constituyen un instrumento de dirección política que porta un discurso performativo sobre los asuntos agendados y tramitados.

1.1.3. Los préstamos financieros y los préstamos cognitivos: mecanismos de dirección política

La influencia de EE. UU. —de Wall Street y los banqueros norteamericanos— en la gestión del BM sigue siendo predominante. Desde desde 1946 hasta 2010, de los once presidentes, seis estaban vinculados a bancos privados de ese país.³⁷ Si bien los virajes estratégicos y la

37 Eugene Meyer (1945-1946), banquero de Wall Street y editor de The Washington Post); John J. McCloy (1947-1949), directivo del Chase National Bank —luego Chase Manhattan—; Eugene R. Black (1949-1963), vicepresidente del Chase National Bank of New York; George D. Woods (1963-1968), presidente de la Junta Directiva del First Boston Corporation; Robert McNamara (1968-1981), directivo de Ford, luego secretario de Estado de Defensa de las administraciones Kennedy y Johnson; Alden W. Clausen (1981-1986), presidente del Bank of America; Barber B. Conable (1986-1991), legislador de EE. UU.; Lewis T. Preston (1991-1995), presidente de J. P. Morgan and Co.; James D. Wolfensohn (1995-2005),

integración de temas a los que el banco fue dirigiendo sus préstamos hizo necesario diversificar el perfil de la conducción, siempre sus presidentes han estado atentos a la comunidad financiera de EE. UU. La tendencia de presidentes vinculados a la banca cedió paso a otro tipo de dirección con trayectoria gubernamental. Luego de McNamara, han sido presidentes altos funcionarios y legisladores vinculados al Gobierno de EE. UU. (Lichtensztejn, 2010; Lichtensztejn y Bear, 1989). El vínculo existente entre el medio de los negocios financieros, el gran capital de EE. UU. y el BM también se percibe de inmediato si se realiza una observación a las carreras de los diez ciudadanos estadounidenses que se han sucedido al frente del banco hasta nuestros días (Toussaint, 2006).

Pero más aún, EE. UU. ha mantenido mayormente la capacidad de influencia en el BM no solo por las presidencias, también por el origen de los recursos y el tipo de controles administrativos y condicionantes que impone. Los países desarrollados han mantenido su poder de votación (71 % en 1947 y 69,7 % en 2009), y EE. UU. sigue teniendo el mayor poder de voto e influencia, aunque menos que al inicio, ya que comparte el origen del capital del banco, por ejemplo, con Japón y Suiza (Lichtensztejn, 2010; Lichtensztejn y Bear, 1989), pero su poderío no ha disminuido en la estructura de poder del banco.

Un informe del Tesoro de Estados Unidos que data de 1982 se congratula de la preeminencia estadounidense en el seno de las instituciones financieras multilaterales: «Si la estructura y la misión del Banco Mundial están tan estrechamente vinculadas al mercado, es esencialmente gracias a la influencia de Estados Unidos. (...) Somos nosotros igualmente quienes hemos hecho de él una entidad estructurada que funciona con votación cualificada, dirigida por un consejo de alto nivel favorable a Estados Unidos y administrada por un personal competente. En tanto que miembro fundador y accionista principal del Banco, Estados Unidos goza del derecho único de disponer de un sitio permanente en el CA del Banco (...). Otros socios importantes —dirección, donantes y

presidente de James Wolfensohn Inc.; Paul Wolfowitz (2005-2007), subsecretario de Defensa de EE. UU.; Robert Zoellick (2007-2008), representante de comercio de EE. UU.; Jim Yong Kim (2012-2019), médico coreano nacionalizado estadounidense, fue director en 2003 del programa para el VIH/SIDA de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y presidente en 2006 del Dartmouth College, en New Hampshire, EE. UU., en 2012, Timothy Geithner —exalumno y entonces Secretario del Tesoro de EE. UU.— le ofreció el cargo de presidente del BM, que ya contaba con el apoyo de Barack Obama, y por último David Malpass (2019), subsecretario de Asuntos Internacionales del Departamento del Tesoro de los EE. UU. (Toussaint, 2006; Lichtensztejn, 2010; www.bancomundial.org/es).

beneficiarios de primer orden— han reconocido que Estados Unidos tiene un peso preponderante ante los Bancos (de desarrollo multilateral). La experiencia les ha enseñado que nosotros disponemos de palancas financieras y políticas capaces de modificar los objetivos políticos de los bancos y que estamos preparados para usarlas». (Bello citado en Toussaint, 2006, p. 92)

La normativa del BM estipula que la institución no deberá interferir en acontecimientos políticos o dejarse influir por el carácter político de sus miembros o implicados, así justifica la concesión de préstamos en razones económicas y no políticas. No obstante, es posible hacer referencia a algunos acontecimientos políticos que marcarían la simpatía del banco con determinados regímenes y distancia con aquellos que pretendieron tensionar al gobierno estadounidense y sus objetivos políticos, razón suficiente para afirmar que los objetivos económicos del banco responden mayormente a necesidades e intereses del orden político y estratégico de EE. UU. (Toussaint, 2006). En la década del sesenta, Kennedy y su propuesta de política para Latinoamérica —expresada en la Alianza para el Progreso— abrió un campo para acuerdos bilaterales no solo entre Estado-Estado, sino entre organizaciones extraestatales:

Así, mientras la reestructuración de las fuerzas armadas latinoamericanas, sostenida por fondos norteamericanos, cuenta con el asesoramiento de los Estados Unidos, las organizaciones sindicales norteamericanas, políticamente más cercanas a la administración Kennedy (...) amplían también ellas sus funciones de asesoramiento de sindicatos latinoamericanos dispuestos a recibirlo, y canalizan hacia estos fondos de promoción social incluidos a menudo en el presupuesto de la Alianza, cuyos beneficios se espera que les atraigan el favor de sectores más amplios de la clase obrera, ganados así indirectamente a la opción pronorteamericana. (Halperin Donghi, 2005, p. 526)

La participación del BM en procesos políticos mediante la concesión de préstamos ha sido utilizada como una señal de aprobación/desaprobación de EE. UU. a la orientación de los escenarios políticos en América Latina. Son nota de ello, por ejemplo: i. Nicaragua: en los años cincuenta era controlado por la familia Somoza, EE. UU. apoyaba a los Somoza y estos a EE. UU. en las Naciones Unidas o en los organismos regionales (en 1953 se instaló una base militar estadounidense en Nicaragua, desde la cual se lanzó la operación de la Central Intelligence Agency (CIA) que impulsó la destitución del presidente Jacobo Arbenz,

alineado al Partido Comunista de Guatemala, que proponía expropiar los capitales de la United Fruit Company de origen norteamericano, destinada al comercio de frutos tropicales). Entre 1951 y 1956 Nicaragua recibió nueve préstamos del BM y otro en 1960. Luego de la derrota de los Somoza en 1979, durante el gobierno sandinista de los años ochenta, el BM suspendió los préstamos a razón de los atrasos; ii. Guatemala: había recibido una misión de estudio para acceder a préstamos en 1951, pero debió esperar hasta 1955, luego de la caída del régimen comunista, para recibir su primer préstamo; iii. Vietnam: desde 1960 hasta el fin de la guerra en 1975, el banco concedió regularmente préstamos al régimen aliado de EE. UU. survietnamita. Tras el fin de la guerra y la derrota de EE. UU., el BM suspendió los préstamos, a pesar de que las misiones de estudio enviadas concluyeron que Vietnam cumplía las condiciones para recibir préstamos, aunque Robert McNamara afirmará que la suspensión había sido sugerida por la misión del banco; iv. Chile: entre 1970 y 1973 el banco, bajo la presión de Washington, suspendió los préstamos tras no acordar con los términos de la reforma económica que Salvador Allende en 1969 buscaba instalar con la Unidad Popular. Luego de la muerte de Allende en 1973, el banco otorgó un crédito a quince años para el desarrollo de las minas de cobre en apoyo al régimen dictatorial del general Pinochet; v. Indonnesia: se liberaron préstamos al régimen dictatorial tras la masacre de medio millón de comunistas en 1965; vi. Brasil: en 1964, el golpe militar que derrocó el gobierno democrático de Goulart (1961-1964) fue organizado en coordinación con la representación norteamericana en Brasil, que se comprometió al apoyo militar activo en caso de ser necesario; el banco negó préstamos al gobierno de Goulart, pero tras el golpe militar, los préstamos alcanzarían cerca de los 500 millones de dólares al año para mediados de los setenta; vii. Apartheid de África del Sur: a pesar de que la Asamblea General de Naciones Unidas instará a sus agencias a cesar la ayuda financiera al régimen de apartheid, el banco prosiguió con sus préstamos (Contreras Natera, 2015; Harvey, 2009; Toussaint, 2004; Halperin Donghi, 2005; Toussaint, 2006, p. 85). Pero la estrategia de preparación y defensa ante la posibilidad de una revolución comunista incluyó también, desde principios de los años cincuenta, un adoctrinamiento ideológico y de capacitación de la fuerzas armadas de la región, que el gobierno de EE. UU. llevó adelante en academias de EE. UU. y de Panamá (Nahum, 1999; Halperin Donghi, 2005; Toussaint, 2006). Entonces, si bien

no es imperativo cuestionar la evaluación que hizo el Banco sobre la situación económica del Chile de Allende, de Vietnam o de la Nicaragua de los

sandinistas, pero también es interesante destacar que unos juicios tan negativos se podrían haber emitido con respecto a la Nicaragua de los Somoza, a las Filipinas de Marcos o al Zaire de Mobutu, regímenes que eran aliados importantes de Estados Unidos en el marco de la guerra fría. (Gwin citado en Toussaint, 2006, p. 85)

La instauración de regímenes políticos autoritarios en América Latina, particularmente la dictadura de Pinochet en Chile y Videla en Argentina, con los gobiernos de Reagan en EE. UU. y Thatcher en Inglaterra «se convirtieron en las primeras experiencias de conducciones políticas neoliberales» (Contreras Natera, 2015, p. 63), y más: «De este modo, y no por primera vez, un brutal experimento llevado a cabo en la periferia se convertía en un modelo para la formulación de políticas en el centro» señala Harvey. No obstante, si bien el poder imperial de EE. UU. es inexorable y, en parte, el alcance de su influencia obedeció a las ideas neoliberales expandidas desde mediados de los setenta, «en ningún caso constituye toda la historia, como lo muestra el elemento doméstico del giro neoliberal en Chile», pues el desarrollo geográfico desigual del neoliberalismo a escala mundial es un proceso complejo que concierne planos y determinaciones diversas (Harvey, 2009, pp. 15-16).

Si bien es posible afirmar que la estrategia del BM y el FMI está determinada por las mismas consideraciones políticas y sometida a las mismas influencias, también es necesario reconocer que «la ortodoxia monetaria es de geometría variable» y depende de circunstancias políticas y condiciones geoestratégicas. Las exigencias de estos organismos, asociadas a prescripciones normativas respecto a las políticas a instrumentar, son relativamente indiferentes a la orientación política del gobierno —derecha o izquierda—. No obstante, lo que allí irrumpe como elemento variable es que, tendencialmente, encontrarán mayores niveles de resistencia en un gobierno de izquierda que con aquellos más próximos ideológicamente, frente a una sencilla «receta» originaria que se mantiene pero que fue adquiriendo madurez estratégica para ordenar, producir y expandir sus principios de visión y división sociopolítica:

El efecto escurrimiento o derrame es una metáfora trivial que ha guiado la actividad del Banco Mundial desde el principio. La idea es muy simple: los resultados positivos del crecimiento se derraman, beneficiando en primer término a los más ricos, pero al final llegan también a los más pobres. Así, estos

tienen interés en que el crecimiento sea lo más fuerte posible, pues de ello dependen las gotas de riqueza que les lleguen. En efecto, si el crecimiento es débil, los ricos retienen una parte mayor que cuando el crecimiento es fuerte. (Toussaint, 2006, p. 154)

El BM como prestador de recursos financieros —aproximadamente el 60% de la financiación oficial multilateral de los países subdesarrollados— contribuyó a tramitar el programa de ajuste condicionando la concesión de fondos a la implantación de medidas de disciplina fiscal, reorientación del gasto público, liberalización financiera y comercial, privatizaciones, promoción de la inversión extranjera directa, diseño de políticas sociales, y transformaciones político—institucionales (Murillo, 2008). En síntesis, este programa y sus paquetes de políticas trascienden la sola imposición de medidas y constituyen un «proyecto político, de una estrategia deliberada de transformación social a escala mundial, cuyo objetivo principal es hacer del planeta un campo de acción donde las sociedades transnacionales puedan operar con total seguridad», y los instrumentos para tal propósito requieren de la liberalización, la desregulación y un rol del Estado medianamente ajustado a estos procesos (Toussaint, 2006, p. 103). En este programa es que se inscribe el papel del BM, que: «ha logrado una influencia sobre las políticas —no solo económicas, sino culturales y sociales— de los países de AL que supera ampliamente a su financiación» (Murillo, 2008, p. 85), planteo que hacemos extensible también a la operativa del BID:

Para el Banco la cooperación técnica, este tipo de apoyos técnicos son una herramienta vital, pero no en su relación con Uruguay, sino también en su relación con todos los demás países, porque lo que nosotros aprendíamos como institución en el caso de Uruguay nos servía para casos similares que se presentan en cualquiera de los otros países de América Latina o en la mayoría. Después existía o no la vocación de los otros gobiernos para hacer eso o no, porque de golpe no estaban interesados en hacerlo. Pero estos son como laboratorios de buenas prácticas, laboratorios de excelencia en algunos casos. Son esas cosas que no se han hecho en otros países, y de las que en Uruguay hay muchos ejemplos, en el campo de la innovación y otros campos además del social. Entonces, el Banco aprende, y lo que hace es, ese aprendizaje después lo difunde, lo disemina y lo traslada a otros socios que tiene en otros países de la región.

Varias décadas atrás se concentraba mucho en instrumentos financieros, ya sea un préstamo o la donación para apoyo técnico, inclusive las capacitaciones se orientaban mucho a apoyar la implementación de políticas, o sea, cosas operativas, pero no tanto se referían al área de conocimiento. Hoy eso ha sufrido un cambio. Por ejemplo, se creaba una oficina nueva en el gobierno, entonces, en la etapa inicial de esa oficina —no con un préstamo, sino con una donación— se financiaba el diseño inicial de los manuales, todos esos instrumentos formales que existían antes, (...) entonces, los primeros asesoramientos eran para al personal que iba a estar trabajando allí, por parte de gente de otras agencias, de otros países o expertos. Eso se sigue haciendo, pero se hace mucho más también incluyendo la generación de conocimientos mediante la cooperación técnica. (Entrevista a representante del BID en Uruguay en 2005-2009, en 2012-2017 y en 2019)

La presencia de los organismos multilaterales en la región es objeto de diversas valoraciones; algunas denuncian la geometría geopolítica a la que responden y la consecuente dominación ejercida en la región, mientras que otras califican su papel como humanitario por la contribución para el desarrollo de los países periféricos (Montúfar, 2004). Ello, a su vez, no es independiente de la múltiples denominaciones en plaza: organismos internacionales, organismos multilaterales, organismos multilaterales de crédito, instituciones financieras internacionales, agencias de desarrollo, agencias de cooperación. En las entrevistas realizadas a representantes del BID y del BM en Uruguay, se mencionaba que:

El BID es un organismo multilateral, no hay duda, es un organismo, donde los dueños son sesenta países. (...) Siempre el BID tuvo una presencia fuerte en cooperación técnica. Además, desde siempre, desde su creación. Fue algo que lo hizo diferente a otros organismos multilaterales como el BM, y ello tenía una razón. El BM pertenece al sistema de Naciones Unidas, el BID no; el BID pertenece al sistema de la OEA. Entonces, cuando Uruguay, por ejemplo, se gradúa de la cooperación internacional porque el Comité de ayuda para el desarrollo de la OCDE indica que es un país de alto ingreso per cápita, entonces no se le puede dar más, el BM empieza a tener más problemas para darle apoyo a Uruguay. (...) el BID nunca tuvo que cortar eso, y eso es lo que lo hizo tener una presencia diferente, destacada y que fue creciendo inclusive, y fue adaptándose a esto, de sumarle al financiamiento ya no solo la parte de

implementación de la política pública, sino la propia discusión académica y debate de la política pública antes de nacer, o sea para que le permita a los gobiernos medir un poco la reacción del entorno, que es algo que se va a dar naturalmente en el tema de seguridad social. (Entrevista a representante del BID en Uruguay en 2005-2009, en 2012-2017 y en 2019)

Lo importante para nosotros es que no somos bilaterales porque no representamos un país, en ese sentido somos múltiples países trabajando con un país, múltiples miradas en un mismo directorio (...), tengo la sensación de que las agencias de desarrollo a diferencia de nosotros no tienen tanto, puede que hagan algún tipo de aporte económico, pero son donaciones y es mucho más pequeño, yo creo que lo que distinguiría a esas instituciones de las grandes multilaterales de créditos es el crédito. (Entrevista a representante actual del BID en Uruguay, 2019)

El BM, el BID, la CAF, son organismos internacionales, organismos multilaterales, es totalmente indiferente, me parece, no cambia en absoluto lo que hace el BM. (...) El perfil del BM es el mismo, es financiar proyectos. (Entrevista a representante del BM en Uruguay 2005-2019, 2019)

El anuncio de un perfil que, tal y como la denominación multilateral alude, remite a organismos colaborativos entre el conjunto de países que integran el llamado sistema de cooperación internacional —sea en su versión OEA o Naciones Unidas—. El portafolio de préstamos financieros y préstamos cognitivos (o conceptuales) ofrecido por estos actores ha funcionado como pulea de transmisión de prácticas e ideas que progresivamente fue conviviendo con la dinámica y funcionalidad de las estructuras estatales de la región. La actitud de diálogo abierto, y a muchas voces como expresión de su perfil multilateral, se apoya en la construcción de una imagen externa y neutra respecto a intereses particulares, que explica, en parte, las vastas formas de nombrar a estos organismos de acuerdo a los énfasis discursivos de sus estrategias. Además, esta imagen los exime de responsabilidades políticas por los asuntos públicos. No obstante, esta presentación es problemática si se considera que bajo el manto de la asistencia o de la cooperación para el desarrollo, la dirección de su intervención queda invisibilizada respecto a los intereses político—ideológicos que representan, en tanto presentan sus propuestas y recomendaciones como resultado del estudio experto de experiencias y lecciones aprendidas o buenas prácticas, es decir, políticamente neutral. Ahora, tanto por el origen de sus recursos —financieros,

políticos e ideológicos— como por las direcciones de sus políticas, los vínculos con el gobierno de EE. UU. y el mundo comercial y financiero son evidentes testimonios de los intereses que representan en el mapa geopolítico (Toussaint, 2006; Harvey, 2009; Contreras Natera, 2015). El reciente debate —en 2020—, que se produjo con la elección del presidente del BID, muestra algunos de los entretelones políticos que se juegan. Mauricio Claver-Carone —ex asesor para las Américas del entonces presidente de EE. UU., Donald Trump—, llegó a dicho cargo en medio de cuestionamientos que reclamaban el quiebre de una tradición práctica del organismo —aunque no normativa—, pues por primera vez asumía la presidencia del BID una figura que no es de América Latina, candidatura que contó además con el apoyo, entre otros, del gobierno de Uruguay.³⁸ Esta elección parece ser un buen ejemplo del poder político y financiero que EE. UU. ejerce en la región mediante el banco, que echa por tierra, en buena medida, la imagen de la multilateralidad. De modo que, desde una lectura crítica, la nominación de estos actores no es indiferente ni neutral, sino que es parte constitutiva de la estrategia práctica y discursiva que despliegan. Por tanto, y siendo que ello constituye un hallazgo de esta investigación, de aquí en más serán nominados como organismos internacionales, portadores de una particular visión acerca de cómo deben resolverse los problemas sociales de la clase trabajadora.

Al respecto y a propósito de las transformaciones internas de estos organismos y la significación de las figuras dirigentes y las correlaciones de fuerzas políticas, un extécnico entrevistado señalaba:

La administración Moreno no tiene nada que ver con el estilo de la administración Iglesias. (...) acá en el BID vinieron y cambiaron todo. Hicieron

38 Como manifestación regional de resistencia hacia la presidencia de Claver-Carone, en agosto de 2020 se elaboró una carta que fue firmada por expresidentes y dirigentes políticos, donde se solicitaba el aplazamiento de la elección en el BID, a razón de que en noviembre serían las elecciones en EE. UU., y sería probable que Trump dejara la presidencia de EE. UU., lo que efectivamente sucedió; el demócrata Joe Biden es el nuevo presidente de EE. UU. Sobre este dilema de diligencia política, John Kerry —ex secretario de Estado durante la presidencia de Obama— señaló que la administración Trump había presentado un «candidato ideológico y sin las calificaciones necesarias», y además agregó que Claver-Carone había sido uno de las figuras opositoras a que EE. UU. restableciera las relaciones con Cuba, y que, como director ejecutivo del Cuba Democracy Advocates, lideraba un movimiento a favor del bloqueo y sanciones económicas hacia Cuba, en su opinión «se trata de un representante genuino de la visión más patotera con la que se suelen abordar los asuntos multilaterales y regionales desde hace algunos años en el gobierno norteamericano. No se podría imaginar un perfil más opuesto al de Enrique Iglesias» (<https://www.republica.com.uy/otra-decision-del-gobierno-de-lacalle-recostada-a-las-posiciones-de-usa-para-la-region-id787774/>).

una reestructura similar al Banco Mundial. Y ahora se dan cuenta que más o menos no funciona, en este preciso instante hay una resolución que Moreno no puede ser reelecto, yo creo que va a ser reelecto porque como iba a ser un argentino, suponiéndose que iba a ser un argentino del grupo de Macri, como eso no se dio, y con los líos de la Argentina con Brasil. (...) la influencia de los jefes es trascendente en eso, (...) la última asamblea debió ser en China, no fue en China por el problema de Venezuela, el BID se apuró, es mi concepto, a aceptar a Guaidó como presidente, entonces el BID ahora tiene a Guaidó como presidente de Venezuela, es un absurdo porque no puede hacer nada desde el punto de vista financiero. (...) Fijate si eso fue definición, que yo no sé si fue de Moreno o porque Estados Unidos se lo impuso, pero hasta qué punto por una situación política, bueno, por otra parte, ahora la región está destruida en ese sentido. (Entrevista a ex técnico del BID, 2019)

La operativa financiera, si bien es el motor de la existencia de los bancos, requiere inexorablemente como condición para su expansión un esquema geopolítico y doméstico que haga posible y legitime su estrategia, la cual adquiere retóricas variables y portafolios de políticas a tono con las coyunturas sociopolíticas —que ellos mismos contribuyen a producir—. Aquella función político-financiera con la que nacieron estos bancos fue progresivamente integrando estrategias que comienzan a cohabitar con las estructuras estatales. En ese sentido, la proximidad con la dinámica de las estructuras de la administración pública permite, en un mismo acto, conocer y participar de las capacidades y saberes dispuestas para resolver los asuntos públicos. Es decir, este papel que podría nombrarse como multiescalar —internacional/regional/local—, que los organismos multilaterales fueron fabricando, facilitó la conexión con las más diversas experiencias y aprendizajes locales y regionales que luego, potencialmente, podrán convertirse en cursos de acción a ofertar —mediante préstamos y cooperaciones técnicas— a los mismos países. Al respecto, una representante de alta conducción política del MIDES comentaba:

Yo aprendí varias cosas del relacionamiento con los organismos internacionales, varias aprendí, aparte no son todos iguales, digo, pero a mí me parece que en primer lugar hay algunos de los organismos internacionales que son bancos y como son bancos, quieren prestarte plata, entonces yo aprendí que cuando la gente te dice porque me condicionan en tal cosa, o me condicionan en tal otra, yo aprendí que en realidad si vos decís, esa condición no me sirve y entonces no

voy a tener más el préstamo, rebobinan. (Entrevista a responsable de alta conducción política del MIDES entre 2005-2010 y 2015-2020, 2019)

Entonces generalmente los organismos, el resto de los ministerios y otros organismos, negocian primero con el MEF, le dicen quiero hacer esto, lo quisiera hacer a través de un préstamo del BID, generalmente la sugerencia puede venir del lado del MEF cuando ya tenés experiencia, ya tenés préstamos con el BID, a veces viene por la propia iniciativa, pero el que termina decidiendo si esto lo vamos a financiar a través de un préstamo del BID o no, o si esto es priorizado o no, es una negociación interna del país, por lo menos esa fue la experiencia nuestra. No siempre fue así, porque el BID también hace su trabajito de convencer al otro de qué lindo sería hacer un préstamo, en otros gobiernos me consta que era más permeable, en este caso estaba bastante más organizado, el MEF es el que reparte un poco. (Entrevista a técnico (II) del MIDES involucrado en el diseño de la RAIS, 2019)

En suma, en América Latina, los organismos internacionales han desarrollado una influyente dirección política mediante diversas estrategias que deben ser leídas en el marco de un rasgo intrínseco al proyecto neoliberal, y es que se ha experimentado de diversas formas en el mundo. Este proyecto tiene como trastienda acontecimientos y figuras políticas, como Margaret Thatcher y Ronald Reagan, entre otros, e intelectuales como Hayek y Friedman, que fueron actores centrales en el proceso de consolidación a escala mundial del pensamiento neoliberal, liderando un movimiento de clase decidido a restaurar su poder económico y político—ideológico, para el cual las experiencias y pistas brindadas por Chile y por Nueva York³⁹ ofrecieron ventajas prácticas al proyecto neoliberal (Harvey, 2009).

39 Harvey (2009) y Toussaint (2004) ofrecen pistas para profundizar en la experiencia pionera de Nueva York en la gestión de la crisis fiscal mediante prácticas neoliberales tanto internas, durante el mandato de Reagan, como de proyección internacional mediante el FMI, y el impacto que dicha experiencia produjo en la cultura popular y obrera neoyorquina.

1.3.4. Cartografía de las ideas: la Sociedad Mont Pèlerin y el crucero de las ideas neoliberales

Alexander Rüstow en 1938 acuñó por primera vez, en el marco del Coloquio Walter Lippmann en París, el término neoliberalismo en defensa del liberalismo clásico.⁴⁰ Este coloquio fue convocado en respuesta al clima de época desatado por la recesión económica y la propuesta impulsada por Keynes acerca del rol del Estado en las economías — ampliación de la demanda mediante incremento del gasto público—, y que de hecho ofició de antesala a la fundación en 1947 de la Sociedad Mont Pèlerin, que nace «con el propósito de preservar el destino y futuro del liberalismo como doctrina filosófica, política y económica» (Contreras Natera, 2015, p. 27).

El pensamiento neoliberal tiene en la Universidad de Chicago uno de sus centros de producción y difusión. Esta fue la institución donde Friedman realizó su formación universitaria y Hayek trabajó entre 1950 y 1961, de ahí la expresión popularizada más tarde sobre la Escuela de Chicago y los Chicago Boys de Friedman.⁴¹ Friedman en 1964 fue consejero económico del candidato republicano a la presidencia, Barry Goldwater, al igual que con Richard Nixon en 1968 y Ronald Reagan en 1980, y dispuso sus conocimientos al servicio y apoyo del gobierno militar de Pinochet. También Hayek indicaría sus preferencias autoritarias: «Un dictador puede gobernar de manera liberal, así como es posible que una democracia gobierne sin el menor liberalismo. Mi preferencia personal es una dictadura liberal y no un gobierno democrático donde todo liberalismo está ausente» (Salama y Valier citado en Toussaint, 2004, p. 185). Así como el pensamiento de

40 Se señalan dos momentos que, entre otros, resultaron significativos para la conformación de un clima ideológico afín al modelo neoliberal, que fueron: el coloquio Walter Lippmann (1938), cuyo texto central y representativo es *La Cité Libre* (Walter Lippmann, 1937), y la fundación de la Sociedad Mont Pèlerin, que adopta como documento de expresión *Camino de Servidumbre* de Hayek (1944). Este texto permite a Hayek ganar notoriedad entre los economistas y multiplicar las actividades de difusión de sus ideas. Las ideas por las cuales batallará en el campo teórico aludían a la imposibilidad de una planificación social centralizada (en referencia al socialismo), y por consiguiente confería atributos de totalitarismo a cualquier tipo de intervención estatal en la economía, por lo que su propuesta pasaba por el establecimiento de un Estado de derecho y la privatización de la emisión monetaria (Büren, 2020).

41 Desde la década del cincuenta y como parte de la estrategia de la Guerra Fría destinada a enfrentar las tendencias izquierdistas en América Latina, EE. UU. había financiado la formación de economistas chilenos en la Universidad de Chicago, quienes luego se integran a la Universidad Católica de Chile y se afilian al frente fascista Patria y Libertad, y posteriormente, se integrarán, a inicios de los setenta, a los institutos de investigación financiados por el grupo «el club de los lunes», que fuera organizado por las élites chilenas para orquestar la oposición a Allende (Contreras Natera, 2015; Harvey, 2009).

Friedman sirvió a Reagan, igual servicio ofreció Hayek a Thatcher, quien expresara que la consideración de las ideas de Hayek fue avanzada ya su carrera política:

No fue sino a mediados de los setenta, cuando las obras de Hayek figuraron entre las lecturas que me diera Keith Joseph (consejero económico de Margaret Thatcher que participó en reuniones de la Sociedad del Mont-Pèlerin), cuando comprendí realmente las ideas que planteaba. Fue entonces cuando consideré sus argumentos desde el punto de vista del tipo de Estado que queríamos los conservadores (un gobierno limitado al reino de la ley), antes que el punto de vista del tipo de Estado a evitar (un Estado socialista donde los burócratas gobiernan sin freno). (Urdu citado en Toussaint, 2004, p. 186)

Desde inicios de la década del treinta del siglo XX, Hayek batalló para contrarrestar las ideas propuestas por Keynes de generar políticas públicas a modo de sostener la demanda y generar niveles de pleno empleo, aunque será desde 1945 que la resistencia al intervencionismo del Estado y del socialismo se liberará desde diversos medios académicos y círculos de negocios del mundo, algunos de ellos: el Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales (IUAEI) de Ginebra, la London School of Economics⁴² y la Universidad de Chicago. En abril de 1947 se funda la Sociedad Mont Pèlerin. La primera reunión que congregó a figuras liberales, economistas y filósofos de derecha fue celebrada en Suiza en el Hôtel du Parc en Mont Pèlerin, y fue financiada por banqueros e industriales suizos. También se hicieron presentes centros de publicaciones de EE. UU., como La Fortune, Newsweek y The Reader's Digest. Cabe recordar que la Reader's Digest había publicado una versión de la obra clave de Hayek: Camino de Servidumbre o La Ruta de la Servidumbre. La Sociedad Mont Pèlerin se constituirá en un *think tank* consagrado a la divulgación y consolidación de las tesis neoliberales. Entre sus miembros activos estarían Friedrich Hayek, Ludwig von Mises, Maurice Allais, Karl Popper, Milton Friedman, y serán premios Nobel de economía: Hayek en 1974, Friedman en 1976 y Allais en 1988 (Toussaint, 2004, 2006; Contreras Natera, 2015; Harvey, 2009). Estos premios concedidos bajo la estricta mirada de la élite bancaria sueca constituyeron un evento que

42: Centro del cual A. Giddens fue su director —London School of Economics—, y desempeñó un papel relevante en los posteriores gobiernos laboristas de Tony Blair y la propuesta reformista de la llamada «tercera vía»; una propuesta política que apostaba a trascender tanto las formas precedentes de la socialdemocracia como del neoliberalismo.

impulsó la influencia política y práctica neoliberal en diversos campos. No obstante, la consolidación del neoliberalismo como «nueva ortodoxia económica reguladora de la política pública a nivel estatal en el mundo del capitalismo avanzado» tendrá como epicentros a EE. UU. y Gran Bretaña en 1979 (Harvey, 2009, p. 29).

Desde su creación, la Sociedad Mont Pèlerin ganó apoyos financieros y políticos, en particular en EE. UU., por grupos de la élite económica y financiera contrarios a cualquier forma de intervención y regulación en los mercados, y reticentes al tipo de economía forjada por EE. UU. durante la Segunda Guerra Mundial. Pero será en la década del setenta, en el contexto de una economía internacional en crisis, que este grupo adquirirá relevancia política y académica, especialmente en EE. UU. y Gran Bretaña, a partir del apoyo de varios *think tanks* financiados por la Sociedad Mont Pèlerin, el Institute of Economic Affairs y la Heritage Foundation en Washington, y también de la Universidad de Chicago, donde reinaban las ideas monetaristas de Friedman. Así entonces, las bases de legitimación popular que necesitaba este grupo (minoritario) para expandir sus ideas apuntaron a diversos espacios que hicieron un clima de época:

Poderosas influencias ideológicas circularon a través de las corporaciones, de los medios de comunicación y de las numerosas instituciones que constituyeron la sociedad civil, como universidades, escuelas, iglesias, y asociaciones profesionales. (...) se creó un clima de opinión que apoyaba el neoliberalismo como exclusivo garante de la libertad. Estos movimientos se consolidaron con posterioridad mediante la captura de partidos políticos, y por fin, del poder estatal. La apelación a las tradiciones y valores culturales fue muy importante en este proceso. (Harvey, 2009, p. 48)

Comprender la amplitud del proyecto neoliberal requiere de un entendimiento en varias direcciones, como bien plantea Wacquant (2011), pues estamos frente a un «proyecto político transnacional destinado a reconstruir el nexo del mercado, del Estado y de la ciudadanía desde arriba», que es encauzado por una «clase dirigente global» compuesta de diversos actores: directores y ejecutivos de empresas transnacionales, políticos destacados, administradores estatales y funcionarios y representantes reconocidos de organizaciones internacionales (organismos internacionales, FMI, BM, UE, entre otros), y por un circuito de «expertos técnicos y culturales» afines al proyecto —economistas, abogados y

profesionales de la comunicación con formación y pensamiento similares en los diferentes países— (Wacquant, 2011, pp. 13-14). El pensamiento neoliberal produce y difunde

una teoría de prácticas político-económicas que afirma que la mejor manera de promover el bienestar humano del ser humano consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales del individuo dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada fuertes, mercados libres y libertad de comercio. El papel del Estado es crear y preservar el marco institucional apropiado para el desarrollo de estas prácticas. (Harvey, 2009, p. 6)

Si bien la concepción del neoliberalismo es esencialmente económica y se expresa en una serie de políticas favorables al mercado, como bien advierte Wacquant (2011), va más allá, es un proyecto que ofrece un «vocabulario de motivo» para la acción humana mediante un Estado que invierte en capital humano y que apunta a la participación comunitaria, la autosuficiencia y el gerencialismo como principios de la acción pública (p. 14). Por tanto, es un proyecto societario que transporta una concepción de sociedad, de individuo, de bienestar y una concepción sobre el papel de Estado y el mercado en la provisión de bienes y servicios que provean ese bienestar. En 1944 Hayek escribía en *Camino de la Servidumbre*:

Jamás una clase fue tan explotada de una forma cruel como lo son las capas más débiles de la clase obrera por sus hermanos privilegiados, explotación que es posible por la ‘reglamentación’ de la competencia. Pocos slogans hacen tanto mal como el de la ‘estabilización’ de los precios y de los salarios: asegurando los ingresos de unos, se hace cada vez más precaria la situación de otros. (Hayek, 2017, p. 96)

Esta visión sobre la dinámica societal capitalista se ampara en un corpus de ideas y prácticas que embiste contra las protecciones de la clase trabajadora, mediante una retórica que invierte la potencialidad y validez histórica y política de instrumentos como los sindicatos y legislaciones en la edificación de los sistemas de protección social, acusándolos de mecanismos opresores de aquellos trabajadores ubicados en la base más precaria. Precisamente, este hilo argumental es el que Toussaint (2004) reconoce en el discurso del BM en 1995.

«Por los obstáculos que pone en la creación de empleos, una reglamentación de seguridad del empleo muy rígida se arriesga a proteger solo a aquellos que tienen un empleo asalariado, a expensas de los excluidos, los desempleados y los trabajadores del sector informal así como los del sector rural». ¡Avancemos contra la protección al empleo puesto que existe a costa de los oprimidos!

«Existe un gran temor entre aquellos que son los primeros beneficiados de la seguridad social —generalmente los trabajadores de condición acomodada— y lo son a expensas de otros trabajadores». ¡Avancemos contra la seguridad social!

«No hay dudas que los sindicatos actúan frecuentemente obteniendo y monopolizando mejoras en las condiciones de salario y trabajo de sus adherentes a costa de los poseedores de capitales, de los consumidores y de la mano de obra no sindicalizada y no organizada». ¡Avancemos contra los sindicatos! (Banco Mundial citado en Toussaint, 2004, p. 188)

Ahora, este planteo no admite la idea recurrente con que se asocia al proyecto neoliberal de «no Estado», que tampoco iba en el sentido que le atribuían Hayek y la Sociedad Mont Pèlerin, pero que fuera «vendida» en ciertos momentos por los defensores del proyecto neoliberal (Stolowicz, 2015; Contreras Natera, 2015), como fue en el contexto del proceso iniciado en los setenta, que Stolowicz llama la contrarrevolución capitalista.

Se trataba de demoler la fuerza social acrecentada del trabajo, los derechos conquistados y las instituciones que los consagraban. Se operó desde la economía, con políticas recesivas para someter al trabajo por desempleo, y con ello abatir drásticamente el salario directo y el salario indirecto, para restaurar las tasas de plusvalía y de ganancia. Se hizo con tremenda violencia política para eliminar las resistencias de los trabajadores. Y se hizo con una ofensiva ideológica contra el Estado de bienestar, para demoler aquellas de sus funciones que mejoraban la posición del trabajo. Que en su retórica *de choque* aparecía como negación del Estado en general, pero era solo retórica. Porque jamás negaron al Estado como instrumento privilegiado del capital. (Stolowicz, 2015, p. 22)

El neoliberalismo como proyecto no se restringe al campo de la economía, sino que integra la política, la ética, el derecho, la sociedad y el hombre (Contreras Natera, 2015; Stolowicz, 2015), y en esa amplitud es que fabrica lo que Wacquant (2011) llama un «vocabulario de

motivo», que no es más que aquello que ofrece referencias de *sentido común* para experimentar y validar acontecimientos individuales y colectivos, en el entendido de que, como apunta Harvey (2009),

Para que cualquier forma de pensamiento se convierta en dominante tiene que presentar un aparato conceptual que sea sugerente para nuestras intuiciones, nuestros instintos, nuestros valores y nuestros deseos, así como también para las posibilidades inherentes al mundo social que habitamos. (p. 11).

Los organismos internacionales como instrumentos hacedores para consolidar intereses de la comunidad comercial y financiera (de EE. UU. e Inglaterra), pero principalmente de EE. UU. en materia de desregulación financiera, «más que simples fuentes de fondos que se ofrecen o se niegan, el FMI y el Banco Mundial, son fuentes de ideas de angloestadounidenses sobre cómo se debe dirigir una economía y cada vez más un sistema de gobierno» (Contreras Natera, 2015, p. 167); y en ese sentido se inscriben en una amplia red de *think tanks*, que en la década de los setenta con apoyos empresariales se constituyeron como la Heritage Foundation, el Hoover Institute, el Center for the Study of American Business, con el cometido de realizar estudios técnicos y empíricos sustentados en argumentos filosóficos y políticos consecuentes a las ideas neoliberales (Harvey, 2009).

Establecer el mapa de las ideas requiere considerar un elemento que hace a la geografía de conjunto: los mecanismos de circulación, cuya relevancia se destaca cuando se trata de comprender y explicar la resonancia de tendencias hegemónicas mundiales en las dinámicas locales. Como bien exhorta Harvey (2009), así como la naturaleza y circunstancias del giro neoliberal fueron distintas en EE. UU. y Gran Bretaña, en otros países también las influencias externas y dinámicas internas han desempeñado un papel específico, pues la «construcción activa de consentimiento» con el proyecto neoliberal se nutrió de variados mecanismos ideológicos y culturales específicos a cada lugar. En algunos casos, estuvo marcada por la actividad de movimientos opositores, en otros — como Chile— por el uso de la fuerza, sea militar o financiera, mediante las políticas de los organismos internacionlaes (pp. 48-49). Si bien la política de los gobiernos estadounidenses sigue ostentando una fuerte influencia sobre el BM, las nuevas modalidades en su funcionamiento han ampliado el campo de acción, dotándolo de capacidades para la investigación y el análisis en temas sociales y económicos, y en esa

dirección, su papel no se ha limitado exclusivamente al trabajo con los gobiernos, sino también con organizaciones sociales y académicas (Lichtensztein, 2010, p. 143).

En los primeros años de actividad del BM, la capacidad de influencia política estaba ligada a la cartera de préstamos —principalmente para infraestructura—, en tanto la estrategia consistía hacer de sus clientes (países miembros) sus deudores (países más pobres), mediante la promoción de la demanda constante de sus servicios para solventar las economías domésticas. Desde la década del cincuenta, uno de los objetivos del banco fue la construcción de instituciones, que en su mayoría adoptaron la forma de agencias paragubernamentales dentro de los países clientes: «se fundaron de tal manera que fuesen financieramente independientes de sus gobiernos y estuvieran fuera del control de las instituciones políticas locales, en especial de los parlamentos nacionales (Toussaint, 2006, pp. 100-101).

Desde una mirada de largo plazo, la estrategia de los bancos —BID y BM— fue progresivamente avanzando hacia la permeabilidad de la institucionalidad pública, con sus propuestas de reforma y sus préstamos —financieros y conceptuales—, política que también asumió tonos variables según los países. En Uruguay, para el período estudiado, es ilustrativo en 2010 la creación en la órbita de Presidencia de la República, de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI), que instalada como «herramienta esencial» del desarrollo apunta a fortalecer la «institucionalidad y sus capacidades para negociar, coordinar y gestionar recursos de cooperación (...) con un criterio de eficacia y eficiencia y un enfoque de derechos» (AUCI, 2015, p. 9), así como también la creación en el MEF de la Unidad de Relacionamiento con Organismos Multilaterales para la administración y gestión de los préstamos en todas las áreas de políticas.⁴³ En la entrevista exploratoria, la directora de esta última unidad destacaba que, a partir de los préstamos internacionales para el campo de la salud, se había constituido un área de trabajo que detentaba la *expertise* en la planificación y administración de recursos financieros destinados a la reforma del campo sanitario. Ese ejemplo venía a cuenta de subrayar el cambio de actitud de estos actores internacionales en las negociaciones; no imponen, sino que plantean un diálogo más abierto basado en un intercambio que fue rompiendo mitos y resistencias políticas —

43: Ambas iniciativas recibieron el reconocimiento explícito del BID como socio internacional (BID, 2010a).

especialmente entre los responsables políticos del MIDES en el 2005 que provenían de filas comunistas—, señalaba la entrevistada.

Estas estructuras en su diversidad y alcances se fueron constituyendo en «enlaces naturales» de los bancos con los países. Desde su propia existencia, y en algunos casos hasta su financiación, detentan la confianza para las necesidades del banco y sus «propuesta de préstamos viables» y actividades en torno a la producción de conocimiento. En 1956, el BM fundó el Instituto de Desarrollo Económico (Economic Development Institute), para el cual contó con el apoyo financiero de la Fundación Ford y de la Fundación Rockefeller. Este instituto ofrece estadías de formación de seis meses a delegados oficiales de los países miembros, y entre 1956 y 1971 brindó formación a más de mil trecientos representantes oficiales, de los cuales muchos ya habían alcanzado cargos de primer ministro, ministro de Planificación o de Finanzas. En este sentido, «podemos considerar que, desde los años sesenta, el Banco estableció unos mecanismos únicos y novedosos con vistas a una intervención continua en los asuntos internos de los países deudores» (Toussaint, 2006, pp. 100-101).

En los años noventa, la mayor parte de los departamentos de economía de las universidades más reconocidas y las escuelas de estudios empresariales, ubicadas en su mayoría en EE. UU. y Gran Bretaña, eran centros de investigación que se constituyeron en usinas del pensamiento neoliberal:

La importancia de este hecho no debería subestimarse. Las universidades estadounidenses dedicadas a la investigación eran y son campo de entrenamiento para muchos estudiantes extranjeros que se llevan a sus países de origen lo aprendido (...) así como también a las instituciones internacionales en las que se integran como el FMI, el Banco Mundial y la ONU. (Harvey, 2009, pp. 63-64)

En cuanto a la pobreza, durante los noventa, parte importante de las referencias al tema se encuentra en el portafolio documental y discursivo de los representantes de los organismos internacionales (FMI, BM, BID),⁴⁴ así como de las oficinas específicas del PNUD, y en menor medida en los discursos políticos más locales. De ahí el papel destacado de estos

44 Principalmente, en el marco de las recomendaciones frente al descontento social.

organismos en la producción discursiva sobre la cuestión social y la pobreza y su constitución como actores con autoridad en la producción política, técnica y académica local (Grassi, 2000). En este contexto, los organismos internacionales desplegaron una serie de mecanismos financieros y no financieros para contribuir a la reducción de la pobreza en los países de la región. Entre los mecanismos financieros se otorgan préstamos de inversión, préstamos sectoriales, préstamos de emergencia, préstamos al sector privado, y operaciones de cooperación técnica (reembolsables y no reembolsables), y entre los mecanismos no financieros se desarrollan líneas de «asistencia técnica y el apoyo a las Estrategias Nacionales de Reducción de la Pobreza, los diálogos de política, talleres, foros, seminarios, conferencias, actividades de investigación, diseminación de buenas prácticas y generación de información»⁴⁵ (BID, 2001, p. 6).

Estos mecanismos empleados, y sus énfasis, conforman un corpus práctico y conceptual que oficia de «recurso externo» para las burocracias estatales a fin de pensar y pergeñar las políticas de combate a la pobreza. En relación con ello, Osorio (2015) puntualiza:

En relación con la banca, es preciso considerar que su objetivo central es gestionar préstamos en la región, junto con contribuir al desarrollo y la superación de la pobreza. No obstante, debe reconocerse también el rol que desempeñan en cuanto a constituir un lugar de encuentro, de intercambio de información y de producción de conocimiento respecto a diversas temáticas. (pp. 37-38)

Desde los préstamos financieros que constituyen un objetivo central de los organismos (bancos) internacionales, pasando por la asistencia técnica, investigaciones y análisis sobre las tendencias en políticas internacionales, regionales y nacionales, hasta los acuerdos oficiales con los países —que una de sus traducciones son las Estrategias País del BID y las Estrategias de Asistencia País del BM, que se elaboran con cada nuevo período de gobierno y comprende la cartera de posibles préstamos para las diversas áreas—, en su conjunto conforman un corpus de referencia constituido por documentos, informes, evaluaciones y otros formatos, como los seminarios, cursos de formación, becas, transferencia de

45 Durante el 2000 se llevaron a cabo una serie de «Diálogos sobre Política Social, el Diálogo Regional de Políticas (...), el Foro de Equidad Social y otros seminarios y conferencias», entre otros, como «actividades de investigación, diseminación de buenas prácticas y de apoyo a la generación de mejor información» (BID, 2001, pp. 6-7).

experiencias, que condensan aprendizajes, lecciones y señalamientos para elaboración de política pública en los ámbitos nacionales (Jacobsson citado en Osorio, 2015; Maldonado, 2014). Los expertos que participan de estas producciones provienen de diversas trayectorias —científicos de distintas áreas, ONG, burócratas, periodistas, líderes de opinión, entre otros— y se vinculan bajo diversos formatos, como las consultorías, para trabajar sobre la comprensión experta y pública de temas, ejecución, estudio o evaluación de propuestas particulares (Speth y Haas citados en Osorio, 2015). De esta manera, los préstamos financieros y los préstamos cognitivos —o conceptuales— comprenden una serie de mecanismos prácticos que ponen en movimiento ideas que dialogan con los saberes y capacidades estatales para el diseño de la política pública.⁴⁶

⁴⁶ El capítulo IV aborda específicamente la dinámica mediante la cual estos mecanismos prácticos dialogan y participan de los saberes y capacidades estatales.

Tabla 1. Modalidades de préstamos financieros y conceptuales

Préstamos financieros	Mecanismo de los bancos internacionales que se tramita exclusivamente con los cuadros de gobierno de turno.
Préstamos cognitivos o conceptuales	<p>Propuestas de políticas específicas a los gobiernos —que posteriormente incluyen préstamos financieros—: en el caso del BM, constituyen un ejemplo las Estrategia de Asistencia País elaboradas para cada período de gobierno. Estas consisten en una serie de propuesta de préstamos programáticos a partir de la identificación de áreas y temas de interés para el país y el BM. Igual en el caso del BID, las Estrategias País, son resultado de un diálogo con los responsables políticos salientes y entrantes, que se traducen también en estudios y notas temáticas, que posteriormente se ponen a discusión con el gobierno electo a fin de identificar áreas prioritarias para la acción del banco y los préstamos financieros.</p> <p>Asistencia técnica a los gobiernos y cuadros estatales: para apoyar el diseño y desarrollo de políticas, así como para ensayar nuevas propuestas, a modo de generar saberes y capacidades mediante, por ejemplo, las experiencias piloto o áreas de mejora en programas o proyectos.</p> <p>Actividades de investigación y análisis de políticas: incluyen actividades como seminarios, consultorías, capacitaciones, cursos de formación, promoción de redes, investigación y publicaciones, <i>workshop</i> de intercambio, entre otros como becas y premios. Estas actividades involucran la participación de una diversidad de actores: expertos internacionales y nacionales, partidos políticos, burócratas, ONG, directivos, <i>think tanks</i>, universidades.</p>

Elaboración propia. Fuentes: Osorio, 2015; Maldonado, 2014; Murillo, 2008; Corbalán; 2004, Toussaint, 2006; Banco Mundial, 2010; BID, 2005, y entrevistas realizadas a representantes del BID y BM y consultora BID, 2019.

La presencia de expertos con diversa inscripción y capacidad para tomar decisiones en el diseño de políticas constituye un dato significativo cuyo poder de influencia requiere ser identificado en cada caso de estudio. No obstante, se ha conformado una red de expertos en materia de política social en América Latina que merece atención, en cuanto a analizar su

relación con posibles comunidades nacionales o su presencia en instituciones nacionales que inciden en los procesos de toma de decisión de las políticas sociales en América Latina. En lo que refiere al campo de la política socioasistencial, los ministerios de Desarrollo Social, de Hacienda o de Planificación de la región han tenido distinta trayectoria histórica. Las capacidades y evolución de sus atribuciones en el proceso de diseño e implementación de las políticas sociales han sido variadas, así como el diálogo con actores nacionales e internacionales (Osorio, 2015). Estas variantes tienen explicación, en parte, en los tipos de matrices de protección que a partir de las reformas sociales en el siglo XX y XXI se fueron definiendo y conformando en la región.

El derrotero del capítulo advirtió cómo la forma de concebir al Estado respecto a su naturaleza y funciones transporta una interpretación de la sociedad y de las condiciones en que se procesan los conflictos sociales. La toma de posición respecto al Estado no es neutra, sino que comporta puntos de vista —valoraciones— que definen la realidad observable que se pone en juego en el campo de la lucha política. Comprender teóricamente al Estado requiere dar cuenta del contexto histórico de su producción, es decir, de aquella unidad entre el Estado como formación histórica, social y dinámica, y la producción y reproducción de las condiciones materiales de existencia de la sociedad. En otros términos, las formas históricas asumidas por el Estado moderno y capitalista fueron configuraciones concebidas en íntima conexión con los ciclos del proceso de acumulación capitalista, y sus fases, a nivel mundial. En esa dirección, comprender al Estado como una relación social —conflictiva y contradictoria— constituida por la lucha de clases que se transforma históricamente supone concebir «las instituciones estatales a través del tiempo, entonces, es inseparable de la evolución de las funciones de cada forma histórica estatal, que articula un modelo de acumulación y una estructura de clases determinados» (Thwaites Rey, 2005, p. 12).

De manera que, el tratamiento de los problemas sociales que exigen la intervención estatal se materializa en formas institucionales históricas, diversas y contradictorias, es decir, en cursos de acción producto de un entramado de actores portadores de intereses que participan de la lucha política y detentan diversas dosis de poder para definir aquello que se vuelve problemático para la vida social. En este entramado de instituciones oficiales con capacidad de nombrar y definir problemas y soluciones en la región, los organismos internacionales desde su emergencia se han constituido en actores que progresivamente

fueron ganando protagonismo en el campo de disputas en torno a la intervención social del Estado, y cuya materialización contribuyó a producir esquemas de protección social que representan formas de concebir y resolver los conflictos de la vida social, como la pobreza, que se tradujeron en saberes y capacidades estatales posibles y razonables, lo cual será objeto de análisis del próximo capítulo.

CAPÍTULO II. REFORMAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CASO URUGUAYO

El capítulo versa sobre el derrotero de las reformas sociales en la región de manera general, y en Uruguay de forma específica, en el contexto de aterrizaje, virajes y desplazamientos del proyecto neoliberal. Las reformas sociales como espacio de lucha social y política que tiene asidero en la trayectoria del proyecto neoliberal y sus principios constitutivos adoptan una geometría variable según las coyunturas regionales y locales (Harvey, 2009). Las bases constitutivas de la protección social y su expresión en mecanismos prácticos y simbólicos se traducen en consensos relativos a cada época, en los que se combinan de forma diversa regulaciones domésticas con tendencias regionales. Precisamente, pero no exclusivamente, en la constitución de estas agendas de reforma, los organismos internacionales han desempeñado un papel significativo en los señalamientos ofrecidos para la región, que ha demarcado distintos ciclos de reforma. Estos ciclos de reforma social y económica en América Latina constituyen el contexto emergente que comprende los diferentes esquemas o modelos de protección social constituidos. En Uruguay, la constitución del esquema de protección y la consagración del derecho a la asistencia en el siglo XX, hizo que el país se ubicara en el conjunto de los Estados de bienestar consolidados (Midaglia, 1997b; Filgueira, 1998), situación que luego en el transcurso del siglo hasta el período estudiado será objeto de sucesivas reformas. Las orientaciones de estas reformas sociales constituyen el hilo conductor que registra los requerimientos que en términos de saberes y capacidades estatales se movilizaron para su constitución, y los señalamientos ofrecidos por los organismos internacionales en cada momento.

2.1. Los señalamientos del BM y el BID para la región: hitos del siglo XX

La trayectoria de la doctrina neoliberal, y la particular influencia de EE. UU. para nuestra región, fue un proceso de acontecimientos estratégicos que hicieron eco con el despliegue y profundización mundial del proyecto neoliberal. Este proceso va desde los apoyos a regímenes autoritarios que permitieron sentar sólidas bases en los imaginarios sociales y políticos mediante golpes de Estado, seguido por políticas de ajuste estructural promovidas por el BM y el FMI —que coinciden con la transición de regímenes autoritarios hacia democracias pactadas en América Latina y el impulso de las políticas de ajuste para la profundización de las reformas estructurales—, hasta un momento de consolidación de las

reformas estructurales y reestructuración de los niveles de inversión (Contreras Natera, 2015; Murrillo, 2008). La secuencia de estos momentos es denominada por Stolorow (2015) como *contrarrevolución del capital*, como una trayectoria diseñada desde estratégicas etapas:

Una primera de demolición, y otra de estabilización. Cuanto más profunda fuera la demolición, más sencilla sería la estabilización. Para demoler a fondo fueron necesarias dictaduras. Para estabilizar serían útiles los regímenes representativos para construir consensos. El «aprendizaje» de la represión aseguraría que todos buscaran la gobernabilidad de la democracia evitando la conflictividad. Incluida la izquierda, si quería ser admitida en el nuevo régimen en calidad de pares. (p. 23)

Pero la injerencia de EE. UU. en América Latina tiene un largo periplo que se remonta a 1947 en la conferencia de Río de Janeiro y la firma del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), referido a temas sobre seguridad y defensa de los países que integran el sistema de Naciones Unidas. En 1948, con la IX Conferencia Internacional Americana en Bogotá, se aprueba la fundación de la OEA que, entre otras cosas, «extendía al plano político y jurídico los mecanismos de cooperación previstos por el TIAR en el terreno militar». Otro hito de relevancia para la región fue la creación de la CEPAL en 1947,⁴⁷ para la cual Chile desempeñó un papel central argumentando la necesidad de la región de una comisión que atendiera el estudio específico del desarrollo económico y social, a modo de establecer estrategias de recomposición de los niveles de productividad en un contexto internacional de libre mercado (Iglesias, 1992, p. 3). Más tarde (1954), en la reunión de Quitandinha en Brasil se acordó:

adoptando de hecho el punto de partida el análisis de las relaciones centro-periferia que había iniciado la CEPAL hacía ya un quinquenio, proponía fundamentalmente la concertación de acuerdos para la estabilización de los precios de productos básicos, que constituían el grueso de las exportaciones de los países latinoamericanos, y el establecimiento de un «fondo interamericano

47· Liderada por Raúl Prebisch, esta Comisión entendió que el desarrollo económico pasaba por la industrialización de los países en un contexto de comercio liberado y con protecciones moderadas (Iglesias, 1992).

de desarrollo», que años más tarde se materializó a través de la creación del BID. (Iglesias, 1992, p. 5)

La iniciativa del fondo de desarrollo tomó impulso en 1958 a través de la Operación Panamericana que fuera planteada por Juscelino Kubtschek, presidente de Brasil, a EE. UU. Con ello Brasil se ganó la estimación del subsecretario del Tesoro norteamericano, que a través de Douglas Dillon expresó que «ese país estaba preparado para participar en una organización financiera regional —que posteriormente se materializó en el BID—», así como para adoptar acuerdos y convenios de cooperación para el desarrollo. Esta propuesta sentó bases para lo que en 1961 fue el programa que EE. UU. propuso para América Latina: la Alianza para el Progreso⁴⁸ (Iglesias, 1992, p. 6), que se hizo público con la *llamada carta de Punta del Este* en el marco de la reunión de la OEA, programa que junto con la creación del BID reforzó la presencia y capacidad de influencia de EE. UU. en la región (Maldonado, 2014).

La disposición de EE. UU. a gravitar de forma decisiva en Latinoamérica suponía dos frentes de desafíos, el reto cubano y el apoyo soviético, y la propuesta de la presidencia de Kennedy, que, inspirada en la teoría de W. Rostow —conocida como «Las etapas del desarrollo económico»⁴⁹— y en las «lecciones ofrecidas por los procesos de cambio socioeconómico desencadenados en Asia y África a partir de la segunda guerra mundial, puesto que habían tomado en algunos casos vías revolucionarias y en otros no», tendrá expresión en la nueva política sobre Latinoamérica impulsada por Kennedy bajo el nombre de Alianza para el Progreso (Halperin Donghi, 2005, pp. 522-523).

Este programa implicaba una serie de propuestas económicas y sociales. Entre ellas, modernización del sector agrícola, un préstamo por 20 000 millones de dólares de EE. UU., promoción del desarrollo social, expansión de la infraestructura física, modernización de las universidades, establecimiento de oficinas de planificación y apoyo a la integración regional. Aquí el BID tuvo un papel clave al ser administrador de los recursos asignados, para lo cual se conformó un grupo de «expertos, de carácter técnico y no político», que

48: Esta estrategia de EE. UU. fue presentada públicamente en el Congreso de Punta del Este en 1961, al año siguiente en la 8° Reunión de Cancilleres latinoamericanos, Cuba fue expulsada de la OEA, hecho que produjo protestas en el continente, pero que no fueron suficientes para revertir la situación (Nahum, 1999).

49: Esta visión de la historia universal suponía para Latinoamérica que cuando se alcanzara el desarrollo sostenido el riesgo de la revolución cesaría (Halperin Donghi, 2005).

más tarde dará lugar al Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso. En opinión de quien tuviera la presidencia del banco durante cuatro períodos (1988-2005), Enrique Iglesias:

El período de la Alianza para el Progreso constituyó una etapa en que los países latinoamericanos, tras largos esfuerzos, lograron trasladar el énfasis de las relaciones interamericanas desde el terreno militar al económico. Representó también una experiencia sin precedentes en cuanto a la compatibilización de los intereses planteados por los países latinoamericanos y de los Estados Unidos. (Iglesias, 1992, p. 9)

En un período de crecimiento de la deuda externa norteamericana, de presencia de movimientos de resistencia en diversos países —revolución cubana, movimientos de liberación en África, nuevas alianzas en el contexto de la Guerra Fría— y de la creciente influencia de los organismos internacionales en América Latina, a mediados de los años setenta surgió una organización no gubernamental de particular importancia para la región, la Comisión Trilateral —iniciativa integrada por dueños de reconocidos diarios, representantes de cierto sindicalismo, académicos, políticos y empresarios liderados por David Rockefeller, presidente del Chase Manhattan Bank—. Esta organización diseñó una estrategia superadora de la intervención armada en los conflictos que atendió los llamados problemas de gobernabilidad que se expresaban, en parte, por la presencia de movimientos de resistencia en diversos países.⁵⁰ En este escenario, los conceptos de *interdependencia* y *construcción de marginalidad* que emergieron de la Comisión Trilateral, se comportaron como referencias conceptuales para orientar las políticas en la dirección sugerida por los organismos internacionales para América Latina (Murillo, 2008, pp. 85-86). De esta manera, las sugerencias impulsadas a instancias de aquella comisión fueron el principio de un momento caracterizado por «nuevos propósitos de construcción de un nuevo orden económico internacional bajo otro tipo de estrategias» asentadas, en gran medida, en el saber experto, y en esa dirección, se vuelve necesaria la emergencia de una «particular tecnocracia de y ligada al FMI, al BM, al BID, a la Organización Mundial de Comercio

50. Los documentos producidos por esta organización prestarán mayor atención en la realidad europea, japonesa y norteamericana, no obstante, sus observaciones alimentarán las propuestas para abordar el tema de la gobernabilidad en los países socialistas y subdesarrollados (Corbalán, 2004).

(OMC)» (Corbalán, 2004, p. 7), con el cometido de elaborar referencias en términos de saberes y capacidades estatales para la construcción de políticas públicas.

La visión trilateralista requería «producir un disciplinamiento de las burocracias estatales» que facilitara los consensos necesarios para impulsar los procesos de reforma de los países. Esta estrategia que tomó forma y orientación concreta con los programas de estabilización y los de ajuste estructural o reforma estructural de los Estados a partir de 1973, cuando el BM y el FMI lanzaron sus lineamientos de reforma política en diversas áreas, bajo lo que se conoce como el Consenso de Washington en 1989⁵¹ (Corbalán, 2004, p. 7). Este Consenso marcó coordenadas de conducción política, de política económica y comercial para la región; entre ellas, disciplina en la política fiscal, redirección del gasto público y en particular, restricciones al gasto público social, reforma tributaria, liberalización del comercio y de las barreras a la inversión extranjera, y privatización de las empresas estatales e inversión extranjera. El programa también fue un consenso de la élite latinoamericana, entre sectores dominantes, intelectuales y políticos, que forma parte de la clase internacional influyente con intereses cercanos a los de Washington (Stolowicz, 2015; Murillo, 2008).

De esta manera, la crisis de la deuda en los ochenta supuso para América Latina una nueva reorganización de la intervención estatal, que contribuyó a consolidar la presencia de organismos internacionales en la definición de las estrategias sociales de intervención.

La agenda social fue establecida gradualmente por el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través una serie de recomendaciones para enfrentar la pobreza, sin poner en tela de juicio el funcionamiento del mercado. Esas indicaciones han llegado a conformar un nuevo paradigma de bienestar para la región, que se plantea como un centro de *confluencia discursiva y práctica* para todos los países. (Barba, 2007, p. 197)

51. El Consenso de Washington fue originariamente un documento titulado: What Washington means by policy reform, formulado por John Williamson para una conferencia organizada por el Institute for International Economics. Allí proponía un conjunto de políticas económicas establecidas desde Washington en anuencia con los organismos internacionales (FMI, BM, BID), el Parlamento norteamericano, la Reserva Federal, y diversos institutos de expertos (*thinks tanks*) en economía. De un listado de diez políticas pensadas originalmente para América Latina, se transformó en un programa general al que se agregaron nuevas medidas, dando forma y contenido a lo que será conocido como el programa neoliberal (Murillo, 2008; Stolowicz, 2010).

Esta crisis, como otras, no constituye un fenómeno excepcional del capitalismo, sino que, como bien recuerda Netto (2013, p. 19), la crisis «es un constitutivo esencial para la dinámica capitalista», es decir, forma parte de la dinámica del capital; por tanto, no es un factor de agotamiento del sistema capitalista, sino que fortalece y vigoriza su dinámica. Y en ese sentido, Bentura (2017, p. 38), puntualiza que, a partir de la década de los setenta del siglo XX, «las crisis son el argumento para el ajuste. Cada crisis del capital supone un avance sobre las conquistas obreras (...) las crisis ahora son contra reforma y pérdida de derechos»,⁵² son socialmente regresivas.

Esta crisis de la deuda se convirtió en la oportunidad de incrementar la inversión extranjera mediante la integración de capitales, tecnología y apertura de mercados.

América Latina podría insertarse en el mercado global «exportando lo más abundante», es decir, como primario-exportadora. Había que abatir la inflación y reducir el déficit fiscal porque había que pagar la deuda externa. Había que flexibilizar el trabajo para aumentar la productividad para hacer atractivas las inversiones. Como la estabilidad política estaba amenazada por el empobrecimiento, había que pagar la «deuda social». Y para obtener los recursos se necesitaban privatizaciones. (Stolowicz, 2015, p. 23)

La consolidación y profundización de las reformas estructurales supuso una reactualización del programa neoliberal en la región expresado en el llamado consenso sobre el crecimiento con equidad, promovido por la CEPAL, el BID —bajo la presidencia de Enrique Iglesias— y el BM. El énfasis de estos organismos con influyente poder en la región planteaba la mundialización —globalización en sus términos— como un fenómeno inevitable del cambio tecnológico, y virtuoso, por las formas de interdependencia que prometía. Desde el punto de vista programático y conceptual, tres célebres documentos expresan el consenso sobre el rumbo en la región: «Transformación Productiva con Equidad» de la CEPAL de 1990, un documento elaborado por el presidente del BID, Enrique Iglesias, «Reflexiones sobre el desarrollo económico» de 1992, y el documento del BM «Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional» de 1998,

52 Entre el 45 y mediados de los 70 del siglo XX las crisis constituyeron episodios pasajeros en el contexto de un crecimiento económico ascendente; luego del 75, esta dinámica se invierte y las crisis se vuelven más frecuentes y los episodios de crecimiento más cortos (Netto, 2013).

dedicado exclusivamente a América Latina (Contreras Natera, 2015; Stolowicz, 2010; Stolowicz, 2015). El BID, para continuar con el programa de ajuste y reformas, proponía que:

Asentar las reformas económicas implica, entre otras cosas, pasar de la confrontación a la práctica de la convergencia y del consenso, y anclar el gobierno en acuerdos políticos básicos. (...) Esta es una tarea muy importante de los países de la región, destinada a profundizar las reformas institucionales. (...) La superación de un modelo de desarrollo que inspiró el crecimiento de la región durante el período de posguerra y la dolorosa crisis de los años ochenta han obligado a los países a trascender ese pasado, sin nostalgias ni quejas, y a abocarse a construir el futuro con una visión libre de prejuicios, con gran sentido de la realidad, con espíritu creativo (...) esa decisión es la fuente y el respaldo de las reformas económicas que se están llevando a cabo. (...) Los organismos de cooperación internacional, sobre todo los del sistema interamericano y muy especialmente el Banco Interamericano de Desarrollo, no pueden ser menos que sus países miembros y, por tanto, deben estar preparados para contribuir a esa tarea. (Iglesias, 1992, pp. 170-171)

De esta manera, las bases de la agenda económica para América Latina en los noventa debían encaminarse hacia un modelo de «crecimiento económico con equidad», que pasaba por la adopción de medidas sobre: i. la consolidación de las reformas y la viabilidad económica del proceso de modernización —liberalización y desregulación económica—; ii. el papel social del Estado: combate a la pobreza y agendas de reforma social;⁵³ iii. la reforma del Estado: reducción del Estado a las funciones mínimas, mayor eficiencia económica (descentralización, participación público—privada en la gestión de servicios); iv. el impulso a la empresa y creación de condiciones propias para las inversiones; v. la incorporación de tecnología a los procesos productivos; vi. la modernización de la formación de recursos humanos, compatible con las exigencias del modelo económico; vii. profundizar los procesos de integración económica regional; viii. definir nuevas formas de

53: El papel social del Estado es reducido a la atención preferencial de situaciones de extrema pobreza mediante la transferencia de recursos, cuya necesidad ya había sido colocada por los programas de ajuste, señalaba Iglesias (1992): «Los problemas de la infancia, del ingreso de los jóvenes y de la mujer al mercado de trabajo, y del mejoramiento de la seguridad social para la vejez, han pasado a revestir una gran importancia y urgencia» (p.161).

inserción internacional de América Latina; ix. la sustentabilidad ambiental del modelo económico, y x. avances democráticos —«consensos políticos»—, profesionalismo y transparencia de la función pública (Iglesias, 1992, pp. 155-157).

Para el BM, las reformas institucionales ⁵⁴ —en educación, finanzas, justicia y administración pública— requerían para su éxito «en gran medida de la habilidad de los líderes políticos y técnicos de la región» (BM, 1998, p. 8). El diagnóstico ofrecido refería a:

Las prioridades de la región durante la crisis de la deuda se concentraron en lograr estabilidad económica y desmontar los elementos fundamentales del modelo proteccionista de desarrollo. Según la visión consensual, estas prioridades eran necesarias para aprovechar los posibles beneficios de los crecientes volúmenes de intercambio comercial y flujos de capital. Experiencias posteriores han demostrado fehacientemente que las políticas prescriptas en el marco del «Consenso de Washington» están dando fruto. (...) la reanudación del crecimiento económico de la región en la década de los noventa estuvo estrechamente ligada a la aplicación de muchas de las políticas recomendadas en el marco del «Consenso de Washington». Sin embargo, no solo se esperaba que la globalización y las reformas de «primera generación» aumentaran las tasas de crecimiento económico, sino que además disminuyeran de manera significativa la pobreza y la inequidad. (...) Esto no ocurrió. Las reformas efectivamente hicieron disminuir los índices de pobreza, pero esta evolución más bien parece haber sido consecuencia de la disminución de las tasas de inflación y de un modesto crecimiento y no de las consecuencias redistributivas de la liberalización financiera y comercial (...) se concluyó, entonces, que era necesario emprender reformas adicionales para lograr tasas de crecimiento sostenibles y una reducción más significativa de la pobreza. En especial, se determinó que era imprescindible centrarse en la calidad de las inversiones en recursos humanos, la promoción o creación de mercados financieros eficientes y sólidos, el mejoramiento del entorno legal y normativo (en especial, la liberalización de los mercados laborales y el mejoramiento de las regulaciones que afectan la inversión privada en la infraestructura y servicios sociales), el

54. Señalan como instituciones a las «normas que configuran el comportamiento de organizaciones e individuos dentro de una sociedad. Pueden ser formales (constituciones, leyes, reglamentos, contratos, procedimientos internos de determinadas organizaciones) o informales (valores y normas)». (BM, 1998, p. 2)

mejoramiento de la calidad del sector público (incluyendo el sector judicial) y la consolidación de la mayor estabilidad macroeconómica a través del fortalecimiento fiscal. (BM, 1998, pp. 1-2)

El BM conducido por Stiglitz, ante el temor del resurgimiento de tendencias populistas que arriesgan los procesos de apertura comercial y la globalización, apostaba a la implementación de políticas públicas basadas en un amplio consenso, con el fin de reforzar el control sobre la sociedad.

Por un lado, se promueven y financian ONG para legitimar la gestión privada de lo social con financiamiento público, y dando empleo a muchos profesionales de clase media. Por otro lado, a los sindicatos críticos que sobrevivían en el sector público los debilitaron con la llamada reforma del Estado, con descentralizaciones para precarizar el trabajo y con subrogaciones, con el fin de liquidar los contratos colectivos. El discurso contra una «burocracia sindical que defiende privilegios y cierra el camino para los que no tienen trabajo» fue efectivo entre muchos críticos del neoliberalismo. (Stolowicz, 2015, p. 24)

Por su parte, la CEPAL señalaba entre las sugerencias de políticas: i. la inserción internacional y la liberalización del comercio intrarregional —cooperación en transporte y habilitación del comercio intrarregional—; ii. el apoyo a la competitividad internacional y la articulación productiva —política tecnológica amplia y políticas de difusión de tecnologías de la información, protección de la propiedad industrial—, y iii. fortalecimiento de la base institucional de la integración. Con estos señalamientos presentaba su mirada renovada.

Impulsar la transformación productiva y abrir el paso a una mayor equidad social son tareas que precisan de esfuerzos decididos, persistentes e integrales por parte de gobiernos y sociedades civiles. Estos solo rendirán fruto, como ya se indicó, en un entorno externo de condiciones mínimamente favorables en materias tan vitales como el financiamiento en general (y, más específicamente, respecto de una solución al problema de la deuda externa), el intercambio comercial y la transferencia de tecnologías y conocimientos. Con ello se plantea con mayor fuerza y en forma más prioritaria el tema de la necesidad de la cooperación económica internacional. (CEPAL, 1990, p. 13)

La idea de equidad social impulsada por la CEPAL se ubica como piedra angular del programa impulsado. Para generar oportunidades para los sectores del mercado de trabajo que estaban excluidos —a razón de sus carencias de «activos»— de los servicios básicos (educación, salud, seguridad para la vejez), a fin de calmar la angustia por el gasto público, se promovió una nueva fórmula que incluía la participación de la sociedad civil y la comunidad: el Estado financia pero gestionan los privados (Stolowicz, 2015).

El contexto de crisis prosiguió y profundizó sus impactos en términos de desigualdad de clases, más riqueza concentrada y más pobreza. Sobre finales del siglo XX estalló una nueva crisis, cuyos indicadores más dramáticos seguirán hasta 2003, y se volvió a reiterar la fórmula: reformar las reformas mediante un nuevo desarrollo productivista que combine el capital financiero con el capital económico de los países —control territorial e infraestructura necesaria para la explotación de los recursos naturales—. «Ese «nuevo desarrollo» fue presentado a comienzos de este siglo como la “alternativa progresista”. Su lema es la inclusión, una palabra cara al pensamiento crítico. Pero es la inclusión de todos al mercado» (Stolowicz, 2015, p. 24), que para los sectores más empobrecidos —que incluye desempleados, trabajadores formales o trabajadores con salarios deprimidos—, significa endeudamiento de por vida. Entre las nuevas manifestaciones de esta nueva estrategia planteada por la OCDE, aparecen nuevas figuras jurídicas de asociación público-privada —por ejemplo, los negocios inclusivos de las transnacionales—, así como nuevos mecanismos de control que se reserva la llamada inclusión financiera.

El principal actor es el Estado: que legisla para obligar a colocar en la banca todo el fondo de consumo de los que viven de su trabajo actual y pasado. (...) el Estado hace que pasen por la banca las transferencias de las políticas sociales, las nóminas, las jubilaciones y pensiones, el pago de los servicios y de los impuestos. Y además el Estado paga comisiones a los bancos por el servicio de la bancarización. La tarjeta de crédito es desplazada por la tarjeta de débito, negocio sin riesgos. (Stolowicz, 2015, pp. 24-25)

Las reformas en la región son de largo aliento, y la panorámica a largo plazo permite explorar en los acumulados, pero también en los desplazamientos y quiebres que hacen que el proyecto neoliberal sea como una experiencia de patrones regulares que integra también coordenadas variables a cada región y país, como un proyecto que se ha confirmado de manera *desigual y combinada* a escala mundial (Harvey, 2009). Ello dialoga, entre otros

aspectos, con la configuración de los sistemas de protección social que tienen como bases constitutivas consensos relativos a cada momento histórico, que incluye las luchas sociales y políticas, los acuerdos, las resistencias y concesiones, componentes que muestran y confirman la capacidad del proyecto de ser progresista, pues hasta el momento las resistencias ofrecidas han sido integradas y restauradas en sus principios y desplazadas de sus componentes más revolucionarios.

2.2. Modelos de protección social en América Latina: anotaciones sobre sus principios constitutivos

Durante el proceso histórico de creación y expansión del mercado mundial capitalista en la sociedad latinoamericana, entre los siglos XVI y XVIII la región estuvo subordinada por la condición de colonia española y portuguesa y en efecto sometida a la explotación de sus recursos y poblaciones nativas. Esta circunstancia de dominación marcará la tendencia de distribución desigual y concentrada del ingreso como rasgo que caracteriza hasta el presente a la región. En el siglo XIX, la independencia formal de los países se combina y entretiene con la dependencia del capitalismo europeo y, avanzado el siglo, con el crecimiento del comercio mundial y la particular injerencia del capitalismo inglés y norteamericano en nuestros países. Este escenario contribuyó a consolidar una estrecha relación entre la concentración de los poderes político y económico, que se convirtió en otro rasgo del funcionamiento del sistema capitalista en América Latina (Mota, 2008).

América Latina recibe el siglo XX con una enorme cantidad de problemas, resultado de la herencia colonial. La mayoría de su población accedía a una baja calidad educativa que se combinaba con situaciones de exclusión y discriminación social; con oligarquías poderosas, tenía dependencia de los minerales y productos agrícolas para la exportación; había una debilidad del Estado de derecho y proseguían las relaciones de patronazgo; y así, una larga lista de dificultades que preocupaba al conjunto de la población. En este contexto, si bien el Estado interventor propuso objetivos sociales en favor de los sectores con mayores necesidades, la efectividad de las respuestas estuvo lejos de las intenciones, pues los mecanismos de acceso a la seguridad social, a la educación y a la prestación de servicios públicos de calidad no lograron reducir la desigualdad. De esta manera, se fue forjando un Estado que desde sus inicios fue objeto de captura y disputa por parte de los grupos de interés, como sindicatos, empresarios, banqueros, que ejercieron presión en beneficio de

sus propios intereses. A partir de la crisis mundial de 1929, la mayoría de los países latinoamericanos iniciaron un proceso industrial de sustitución de importaciones que se expandió, fundamentalmente, durante la década del cincuenta, y permitió la consolidación de una burguesía industrial con capitales nacionales, que exigía una creciente intervención del Estado en el proceso económico y la generación de condiciones sociales y económicas próximas a los modelos del Estado de bienestar de los países europeos (Mota, 2008).

Los Estados latinoamericanos desarrollaron estrategias y modalidades de inserción sociopolítica que estructuró distintos modelos y grados de desarrollo de los sistemas de protección social, cuyos rasgos generales los ubicó como parte del núcleo duro de los Estados de Bienestar (Midaglia, 1997b; Filgueira, 1998). En la etapa de construcción de los Estados de bienestar, posterior a la Segunda Guerra Mundial, y en particular en los países europeos, se entendió que los riesgos se concentraban en las personas mayores y en las familias numerosas. De allí que la política social privilegiara las pensiones, la atención de la salud y las prestaciones familiares, bajo el supuesto de que la familia y el mercado laboral serían instancias de bienestar para la mayoría de la población y que las excepciones serían escasas (Esping-Andersen, 1999). Sobre estos supuestos también se estructuraron los sistemas de protección en América Latina, y las diversas combinaciones dieron lugar a distintas variaciones del sistema, en función del contexto regional económico y político de la región y de las peculiaridades coyunturales de cada país. En la literatura existen distintas propuestas de clasificación en función de la cobertura poblacional, variedad y calidad de los servicios instrumentados por el Estado, y la distribución del gasto público y el social, y por la comparación con sus pares europeos (Filgueira, 1998).

Esping-Andersen distingue tres tipos de regímenes de bienestar europeos.⁵⁵ Un primer grupo, integrado sobre todo por países anglosajones y liberales que colocan el acento en un Estado residual, mínimo y con pautas de organización orientadas al mercado. En estos regímenes hay una tendencia muy marcada a la focalización y las privatizaciones.

Los Estados de bienestar liberales tienen en común la adopción de un componente de tributación negativa, que ofrece un piso mínimo de ingreso a los

⁵⁵ El autor define por «régimen de bienestar», aquel esquema combinado e interdependiente de bienestar que es producido y asignado por el Estado, el mercado y la familia, y también, aunque con menor gravitación, las instituciones del «tercer sector» (Esping-Andersen, 1999).

pobres y a los trabajadores de bajos sueldos, junto con incrementar los incentivos a los sectores de mayores ingresos para que contraten servicios pagados. (Esping-Andersen, 1999, p. 189)

Un segundo grupo está integrado por los Estados de bienestar nórdicos que ofrecen cobertura universal, con una pauta de redistribución de prestaciones sociales de gestión colectiva y estatal, ya que su objetivo manifiesto ha sido excluir al mercado de la prestación de servicios sociales:

Los Estados de bienestar nórdicos también se han mostrado más dispuestos a adaptarse a las cambiantes necesidades, mediante la reorientación de recursos y la expansión de programas públicos destinados a familias con hijos pequeños, sobre todo la concesión de licencias a los padres y la adopción de políticas laborales activas. Si bien en los regímenes de bienestar social liberales se ha producido un proceso de «individualización», en los países nórdicos ha habido una clara expansión de las prestaciones colectivas. (Esping-Andersen, 1999, pp. 190-192).

El tercer grupo está integrado por la mayoría de los países de Europa continental — conservador o corporativo—, y comparten el rasgo de poseer sistemas de seguro social vinculados al empleo. En estos modelos la familia es exigida como unidad de resolución de problemáticas sociales, particularmente aquellas cuyos miembros adultos no tienen vínculos formales con el mercado de empleo: «una de las manifestaciones de este “familismo” se encuentra en el mantenimiento de los desempleados» (Esping-Andersen, 1999, p. 193).

Barba (2007) hace dos advertencias acerca de la semejanza que se establece entre el modelo de bienestar construido en América Latina y el Estado social conservador o corporativo europeo, que luego de las sucesivas reformas económicas y sociales se fue aproximando al modelo residual anglosajón. Si bien desde una mirada amplia es posible identificar rasgos generales, un análisis en profundidad exige bucear en la agenda de reformas económicas y sociales que los organismos internacionales fueron instalando en la región y los resultados que en todos los casos produjo, y cómo ello, según las condiciones propias a cada país, fue produciendo rasgos comunes y diferenciados entre los países latinoamericanos.

La literatura especializada sobre el tema plantea cuatro periodizaciones sobre las acciones en torno a la protección social en América Latina: i. a partir del último tercio del siglo XIX, las primeras experiencias de políticas sociales; ii. entre 1930 y 1970 (grosso modo), la consolidación de los Estados sociales; iii. entre 1980 y 1990, la etapa de reformas neoliberales, y iv. desde el 2000 hasta la actualidad, un período de «expansión segmentada» de los sistemas de protección (Filgueira, 1998; Barba, 2007; Martínez Franzoni, 2008; Midaglia y Antía, 2017).

En este esquema y bajo el dispositivo del seguro social es posible identificar tres regímenes de Estados sociales: los universalistas, los duales y los excluyentes. Los regímenes universalistas o universalismo estratificado, integrado por Chile, Argentina, Uruguay y Costa Rica, fueron los que más se asemejaron a los regímenes conservadores europeos. Grosso modo, todos ellos protegían —de una u otra forma— a la mayor parte de la población mediante sistemas de seguro social y de servicios de salud, habían extendido la educación inicial, primaria y secundaria a la mayoría de la población, y poseían los menores índices de concentración del ingreso y los indicadores más bajos en términos de precariedad laboral y subempleo.

Por su parte, los regímenes duales —que incluían a Brasil, México, Colombia y Venezuela— y los excluyentes —que comprendían a la mayoría de los países de América Central (con la excepción de Costa Rica y Panamá), así como a Ecuador, Perú, Bolivia y Paraguay— compartían, en comparación con los anteriores, bajos niveles de gasto social, baja cobertura de seguridad social, de los servicios educativos y de salud preventiva, lo que sumado a la heterogeneidad etnocultural daba cuenta del carácter regresivo de los sistemas de protección social y de los elevados niveles de informalidad de los mercados laborales (Filgueira, 1998; Barba, 2007).

Esta modelización de regímenes adquiere contundencia analítica cuando son estudiados a la luz del esquema de reformas sociales y económicas que vivió la región, y cómo los efectos, en cada caso, han producido movimientos que asemejan a los modelos en sus atributos más regresivos:

Los regímenes universalistas, durante los años noventa, se caracterizaron por estrategias de crecimiento económico desvinculadas de la generación de empleo. Esto implica que de continuar esta tendencia, cada vez más personas en

edad laboral no tendrán garantizado un derecho civil fundamental: el derecho a un trabajo digno, remunerador y portador de derechos sociales. A esta trayectoria se suman evidencias muy claras de que el subempleo crece y la calidad del empleo se deteriora. Ello indica que estos regímenes, tradicionalmente vistos como los baluartes de los procesos de salarización a escala regional, están adquiriendo gradualmente las características de los regímenes duales, donde los derechos sociales tienden a desvincularse de los nuevos empleos. (Barba, 2007, p. 207)

Hacia finales de los años setenta, el Estado interventor de América Latina que caracterizó un período de creación de medidas de protección social, aunque con diferencias entre los países respecto a los niveles de cobertura y calidad de los servicios, entra en crisis. Es acusado de ineficiente en el gasto público —y en especial el social—, de incapacidad para atender los niveles del desempleo y para mantener las condiciones favorables a la estructura que el mercado requería. La estrategia de salida, de inspiración neoliberal, llegará en los ochenta con las propuestas de medidas de ajuste, conocidas como las reformas de primera generación, cuya centralidad fue reducir las competencias estatales a las básicas e indelegables funciones tales como seguridad y defensa, educación y salud, y programas sociales, desplazando a un segundo plano las preocupaciones sobre el bienestar social y la democracia (Álvarez Leguizamón, 2008; Mota, 2008).

La región recibe el siglo XXI con el 44 % de la población en condiciones de pobreza (CEPAL, 2004). En respuesta al fenómeno, los organismos internacionales harán un llamado a los países latinoamericanos para atender «la pobreza de un mundo caracterizado por la desigualdad» que requiere de estrategias de «alivio de la pobreza» como «mecanismos de ayuda» (BM, 2000-2001). En este contexto, Uruguay responderá con una nueva reforma social formulada en esta ocasión bajo la llamada era progresista.

2.3. Protección social en Uruguay y la constitución del *derecho a la asistencia*

Desde inicios del siglo XX Uruguay logró combinar de manera relativamente exitosa aspectos económicos, políticos y sociales, que para mediados de siglo dieron forma a un Estado de tipo social, o asistencial, que logró anticipar respuestas a las demandas sociales. Fue tempranamente impulsado bajo las presidencias de José Batlle y Ordóñez durante 1903-1907 (1.^a presidencia) y 1911-1915 (2.^a presidencia). Las medidas impulsadas

procuraron recoger una mirada proveniente de la filosofía humanista que «reclamaba el auxilio del Estado para socorrer al anciano desvalido, sin tomar en cuenta si en su juventud había sido ahorrativo o imprevisor: bastaba que no tuviera recursos para mantenerle su dignidad humana» (Nahum, 1999, p. 87). El programa se hizo conocido como «escudo de los débiles» por sus pretensiones de justicia, aunque:

Con el paso del tiempo el incremento de la cobertura de los servicios o prestaciones sociales se dio en forma desigual. Diversos grupos de interés lograron que sus deseos fueran atendidos prioritariamente. De este modo, algunos sectores no solo lograron ser incluidos en el diseño del estado asistencial, sino que también se favorecieron por su aplicación más que otros. Las políticas sociales condujeron a un nuevo tipo de estratificación social consolidando sectores medios, como los funcionarios públicos, y amparando a otros grupos subalternos, especialmente a los trabajadores industriales. (Filgueira, 1994, pp. 13-14)

La base económica de Uruguay estaba asentada en la producción primaria, en una incipiente industria protegida con aranceles y subsidios y en un reducido mercado interno que frenó, en parte, la política de sustitución de importaciones. Esto fue uno de los motivos que limitó las bases de un Estado social a semejanza de los europeos, pese a lo cual se conformó un Estado de cobertura social, mayormente urbano, con variedad de dispositivos y cobertura social. Principalmente a partir de 1911, el Estado moderno «y poderoso fue el anhelo ardiente de las clases altas y urbanas y rurales y de los inversionistas extranjeros», y comenzó a construirse desde el último cuarto de siglo XIX. La Segunda Guerra Mundial (1939-1945) y la Guerra de Corea (1950-1953) permitieron al país aumentar las exportaciones y los precios de la producción rural. Este fue el motor de la política de sustitución de importaciones que impulsó el Batllismo (Nahum, 1999, p. 72).

Las bases sociales del Estado social fueron la asistencia pública creada en 1910, cuyos primeros objetivos fueron el alivio y control de las enfermedades que requerían hospitalización —particularmente las infecto—contagiosas, la locura y la indigencia—; luego se formó un programa de atención a la infancia y maternidad, que incluía un servicio de atención de emergencia en domicilio y la «gota de leche» para atender niños hasta los 2 años de edad; en las ciudades capitales del interior se mejoraron los servicios hospitalarios y se crearon asilos para madres «abandonadas» y sus hijos; y ya hacia fines de los años

treinta, los objetivos del sistema sanitario comenzaron a integrar características más preventivas (Filgueira, 1994; Nahum, 1999).

En el plano educativo, la educación laica, gratuita y obligatoria se extenderá tanto en gastos como en servicios —representaba el 5 % del presupuesto en 1904 y en 1912 se destinó el 10 %—, en 1903 se creó la Facultad de Comercio y en 1907 la de Veterinaria y Agronomía, en 1904 la Facultad de Medicina, en 1912 se crearon liceos departamentales en cada una de las ciudades capitales, se creó un liceo nocturno para adultos y la llamada Universidad de Mujeres —que pretendía romper con los prejuicios de aquellos padres que no enviaban a sus hijas mujeres a establecimientos mixtos—, en 1915 se creó la Facultad de Matemáticas y otras instituciones que darán origen posteriormente a las facultades actuales y en 1916 se creó la enseñanza de oficios que pretendía eliminar el perfil de reformatorio cuartelario (Filgueira, 1994; Nahum, 1999).

En cuanto a la legislación y regulación del funcionamiento del mercado laboral, las llamadas leyes obreras fueron rasgos destacados: legislación sobre accidentes de trabajo y regulación del trabajo infantil y femenino (1914); jornada de 8 horas (1915) «para que el trabajador tuviera tiempo de leer e instruirse (“y de acariciar a sus hijos”))»; el descanso semanal (1920); «ley de la silla» (1918), que obligaba a los establecimientos a disponer de lugares para sentarse cuando sus tareas lo ameritaban, y para el control de estas disposiciones se creará la Inspección General de Trabajo (Nahum, 1999, p. 86). Disposiciones sobre el salario mínimo para trabajadores rurales (1915) y para empleados públicos (1925), para trabajadores contratados en obras públicas (1927) y para trabajadores industriales (recién en 1945); política sobre retiro de la fuerza laboral, caja de jubilaciones para maestros (1986), caja civil para funcionarios públicos (1904) y en 1919 se comenzó a extender la cobertura, se establece la cobertura por causa de vejez, invalidez y muerte. También se dispondrá en 1918 del servicio de alimentación en las comisarías del país para las personas sin trabajo y que carecieran 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, pp. 16-23).

La afirmación de la autoridad del Estado, de los partidos y del sistema político generó una apropiación partidaria temprana del aparato estatal que tendrá su expresión, entre otras

cosas, en prácticas clientelares y particularistas. Por ejemplo, para conseguir una jubilación de manera rápida o ciertos subsidios, como el permiso para acceder a la leche a precio bajo o ser atendido gratuitamente en hospitales públicos, se requería movilizar ese tipo de redes, pero también el Estado social

por medio de transferencias 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 fue la intervención directa en el mercado (...). Esta característica de regular el mercado, aun más de ser parte del mismo, es una de las claves para entender el papel peculiar del estado y del sistema político en tanto sistema distributivo de recursos de poder. (Filgueira, 1994, p. 24)

De esta manera, la Constitución de 1917 ya recogía un efervescente campo de reformas que en términos de asistencia proclamaba que «toda persona indigente tiene derecho a la asistencia», por lo que vía prestaciones sociales se procuró la integración masiva de inmigrantes y habitantes de la campaña. Se configuró una intervención estatal que delineó un escenario de derechos y obligaciones que, a su vez, promovió y se sirvió de la configuración de un proceso de especialización; un núcleo de expertos vinculado a la ciencia experimental motivó un clima intelectual ocupado de los problemas sociales, que fue en paralelo a un proceso de profesionalización para atender las demandas planteadas por los problemas sociales de la época. Asunto que no estaba exento de debate, pues los problemas sociales asociados a la pobreza, las desigualdades y el desempleo a inicios de siglo XX suscitan disputas acerca de las funciones del Estado, del mercado, las obligaciones morales del Estado y de los individuos, y de «los límites del derecho a la asistencia y la conjugación de los intereses individuales con los colectivos». Dilemas que bien pueden ser reconocidos, en trazos generales, en el debate actual sobre los asuntos que hacen al tratamiento de la pobreza y el derecho a la asistencia (Morás, 2000, pp. 9-10).

La temprana asociación entre ciencia y Estado constituyó un campo de ideas y prácticas que puso en movimiento, entre la élite gobernante, expectativas sobre un modelo de organización social producido en torno a «leyes científicas». Allí los médicos tuvieron un papel destacado tanto a la hora de estimular cambios en el plano comportamental como en la promoción de los términos del debate político: racional, secular y pragmático. Por su

parte, el «nuevo personal “a cargo” de las deficiencias y adversidades de los asistidos, serán los “sabios” hombres de ciencia» (Morás, 2000, p. 195).

Para 1934, la presidencia de Gabriel Terra, si bien atendió las demandas de estancieros, industriales, banca y empresas extranjeras, no descuidó los temas sociales devenidos de los niveles de desempleo. En esta época se crea el Consejo del Niño para atender la infancia desprotegida y niños abandonados —institución que más tarde pasará a llamarse Instituto del Menor y actualmente Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU)—, y se aprueba el Código del Niño. También se crearon ollas populares que luego dieron paso a los comedores populares y brindaron almuerzos o cenas a precios subsidiados, y posteriormente pasaron a la órbita del Instituto Científico de Alimentación —que luego será el Instituto Nacional de Alimentación (INDA)—.⁵⁶ A su vez, se creó una bolsa de trabajo con la intención de regular el acceso al trabajo en momentos de crisis y controlar la situación de la fuerza de trabajo. En cuanto a la vivienda, el Instituto Nacional de Vivienda construyó entre 1937 y 1940 viviendas populares, en su mayoría en Montevideo; luego esta política, además de enfrentar restricciones por los ciclos económicos, debió negociar con los intereses privados dedicados a la construcción (Filgueira, 1994; Nahum, 1999).

En la década de los cuarenta, en un contexto de comercio internacional favorable para la economía nacional, se inició la etapa dada en llamar el «Uruguay Feliz», el Estado social llegará a su madurez mediante leyes que atenderán al trabajador y su familia. Por ejemplo, en 1944 se creó el sistema tripartito de negociación salarial (Consejos de Salarios), se incorporó a la seguridad social un salario familiar (AFAM), se expanden servicios sociales ya existentes (educación y salud, esta última en sus dos regímenes, público y privado), se impulsa la jubilación anticipada como forma de atender el desempleo producido en los años treinta:

La particularidad de la matriz política que se constituyó durante este Uruguay Feliz, a diferencia de la que se desarrolló en la Argentina o Brasil, era que mientras los actores sociales —principalmente sindicatos— operaban en forma autónoma presionando sobre los poderes públicos y sobre los actores del sistema económico, los partidos desarrollaban otra modalidad de integración de

⁵⁶ Este Instituto opera actualmente bajo la órbita del MIDES, anteriormente se encontraba bajo la dirección del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).

la población al sistema por la vía del «favor político», verdaderos mecanismos y redes clientelares asumidas como parte del juego legítimo. (Filgueira, 1994, p. 45)

La redistribución de bienes y servicios entre los distintos sectores sociales permitió recrear una sociedad jerarquizada pero de niveles relativos de solidaridad colectiva, y esa dinámica de provisión de servicios y de interacción entre sectores sociales perduró hasta en la tradición teatral, a través de la obra de Florencio Sánchez *M' hijo, el doctor* de 1903,⁵⁷ en alusión a la integración entre «el hijo del doctor y el del obrero compartiendo el mismo banco escolar» (Midaglia, 2011, p. 2).

Este sistema de protección social basado en una economía formalizada y dinámica —vía los buenos precios de los productos de exportación derivados de la producción ganadera y del modelo sustitutivo de importaciones—, con un extendido esquema de servicios brindados por el Estado, entró en recesión a mediados de los años cincuenta, con el fin de la Guerra de Corea en 1953 y el «comienzo del fin de la bonanza»: bajaron los precios y niveles de exportaciones, creció la inflación y el malestar social, y con ello se sucedieron reclamos salariales y huelgas. Si bien la reforma cambiaria (1959) no modificó drásticamente el modelo social, en esta coyuntura, los sectores con mayores recursos vieron menos deteriorada su situación que los socialmente más desfavorecidos⁵⁸ (Filgueira, 1994; Nahum, 1999, p. 132). La actividad económica hizo cambios en sus bases productivas y una nueva actividad se instaló en el país,

muchos capitales se retiraron del agro y la industria, estancados, para dedicarse a la especulación. Los Bancos se multiplicaron (entre 1945 y 1961 pasaron de 30 a 61 con 557 sucursales) y se extendieron a negocios inmobiliarios, rurales, comercio exterior y compra-venta de divisas. En los años siguientes también surgieron las «*financieras*». (Nahum, 1999, p. 141)

57· Es una obra que dramatiza sobre las formas de vida de la sociedad rural y la ciudad a principios de siglo XX, los conflictos y expectativas que se suceden entre esas dos cosmovisiones y modalidades de vida que el nuevo modelo de organización social colocará en debate.

58· Entre 1959 y 1963 gobernó el primer colegiado blanco perteneciente al Partido Nacional (partido tradicional y liberal) y el segundo entre 1963 y 1967 (Nahum, 1999), partido que actualmente se encuentra en el gobierno (2020-2025).

En esta coyuntura, los reclamos sociales obtuvieron algunas conquistas, como la Ley Orgánica para la Universidad en 1958 —que afirmó la autonomía y el cogobierno entre estudiantes-docentes-egresados—, leyes sobre seguro de desempleo, AFAM para desocupados y el salario maternal para la familia de los obreros. También creció la cobertura de la educación primaria (90 % de niños y niñas asistían a la escuela) y secundaria (entre 1940 y 1960 se cuadruplicó el número de estudiantes), y en la Universidad también creció la población estudiantil (de 4 800 en 1939 a 17 000 en 1957) (Nahum, 1999).

Uruguay se afilió al FMI en 1947, y en este contexto de crisis, llegó al país la primera misión:

Quando llegó la primera misión del Fondo Monetario Internacional en julio de 1959, fue bienvenida por los nuevos dirigentes políticos del país. En diciembre de 1959 se aprobó la Ley de Reforma Cambiaria y Monetaria (...) a partir de entonces, numerosas misiones del Fondo Monetario llegaron al país para controlar su apego a las normas propugnadas, condición esencial para que otorgara sus créditos. A la vez, la banca internacional requería ese «visto bueno» previo del Fondo para considerar los pedidos uruguayos de crédito o empréstitos. (Nahum, 1999, p. 153)

Las primeras cartas de intención firmadas con el FMI fueron en setiembre de 1960, junio de 1961, setiembre de 1962 y mayo de 1966. En su tesis, Couriel y Lichtensztejn (1967) señalan que el país iniciaba a un proceso de dependencia no solo en lo económico, sino en lo cultural, y destacan en términos de denuncia el papel de la investigación en ciencias sociales, ya que buena parte se encauzaba al «estudio del statu quo sin análisis crítico de las contradicciones de nuestra sociedad» (p. 171), por tanto, contribuían directamente a legitimar los intereses de los cuadros burocráticos del gobierno y empresas extranjeras.

De esta manera, el esquema de protección se construyó sobre un modelo determinado de industrialización, urbanización, inmigración y envejecimiento de la población, que se sustentó en un régimen de bienestar amplio pero estratificado en materia de seguridad social, de cobertura dual en salud pero básica al conjunto de la población, y en educación extensivo aunque con niveles de integración diferenciados según los estratos: en educación primaria con cobertura universal pero la educación media —en cobertura y población

integrada— se concentraba en las clases, sobre todo, medio-alta y alta. En suma, «no quiere decir que estas condiciones garantizaran la incorporación de toda la población a niveles adecuados de protección social, pero sí permitía que la mayoría de la población pudiera contar con un bienestar y protección mediante el seguro, vía mercado de empleo». En efecto, estos mecanismos tuvieron distinta gravitación en la integración y movilidad social según los estratos sociales y su condición en el mercado laboral dentro del sistema de transferencia de renta y las familias integradas por niños al sistema más significativo que eran las AFAM (Filgueira et al., 2005, pp. 12-13).

Este sistema de protección fue extendiendo progresivamente su rasgo universalista hasta la década del setenta —precisamente hasta el golpe de Estado de 1973—. A partir de allí, la crisis económica que transitaba el país pronunció los niveles de desempleo en la industria, el gasto público fue redireccionado y se resintieron servicios públicos, fenómenos que caracterizarán al sistema hasta fines de siglo XX. Durante el gobierno dictatorial militar (1973-1985), los cambios que se introducen en el esquema social fueron vía la reducción de montos y recursos para el gasto público social, (en 1964 alcanzó el 16 % del PIB, en 1975 era del 14 %, y continuó decreciendo hasta el 10,5 % entre 1975 y 1980), el cual se concentraba principalmente en pensiones y jubilaciones. Reformas mediante, la edad de jubilación pasó de 60 a 64 años en los hombres y de 55 a 60 años para las mujeres, y se eliminó la posibilidad de jubilaciones anticipadas. En cuanto a la salud, el servicio público sostuvo el esquema básico, atendiendo mayoritariamente a la población sin vínculos con el mercado laboral —o con inserciones informales y precarias—, en tanto el sistema mutual protegía, mayormente, vía seguro estatal a los empleados públicos. Posteriormente se creó DISSE como seguro para todos los trabajadores formales del ámbito privado, y además se expandió el servicio para las fuerzas armadas —creación del hospital militar—; en la educación pública, la UdelaR fue intervenida y los intelectuales identificados con la izquierda, expulsados; y se modificaron currículos y programas de primaria, secundaria y técnica (Filgueira et al., 2005; Filgueira, 1994; Midaglia, 2008b; Katzman et al., 2000).

En cuanto a la política salarial, se gestionó mediante vía administrativa para toda la actividad —pública y privada—,⁵⁹ que junto con la educación fueron los sectores que se vieron afectados con los mayores recortes del gasto. En términos de vivienda, el instrumento para promover el acceso fue vía otorgamiento de préstamos a empresarios. Esta política se fue concentrando en la construcción de viviendas de mayor estándar, en tanto un régimen de tipo cooperativo mediante el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) se instrumentó para viviendas de los sectores trabajadores, y para el interior, el Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR) operó mediante la gestión de una ONG que apeló al crédito estatal (Filgueira, 1994).

El proceso reformista en materia social que se inició con la dictadura cívico—militar, adquirió un importante impulso en la reapertura democrática, específicamente a partir de la segunda administración política, siendo hasta el presente objeto de sucesivas reformas.⁶⁰ A partir de los años ochenta, en el marco del modelo de desarrollo de orientación al mercado —neoliberal—, los clásicos mecanismos de integración vía mercado de trabajo y de aseguramiento colectivo —estatal— fueron cediendo lugar a políticas sociales focalizadas

59: Uruguay ha tenido distintos mecanismos de fijación salarial lo largo de la historia de las relaciones laborales. En 1943 se aprueba la Ley 10449, conocida como Ley de Consejos de Salarios inaugurando un período hasta 1957 donde el mecanismo de fijación salarial fue mediante la negociación colectiva (tripartita y centralizada entre empresarios, trabajadores y Estado) y allí el crecimiento promedio del salario real fue de 3,00 %. En 1968 se modifica el mecanismo de fijación y regulación de los salarios y se pasa a un modelo de fijación salarial bajo la tutela casi absoluta del Estado, para ello se crea la Comisión de Precios e Ingresos (COPRIN), organismo tripartito con representación de trabajadores y empresarios, aquí los representantes del Poder Ejecutivo tenían la mayoría absoluta. Entre 1973-1980 el salario fue ajustado por decreto con un crecimiento promedio del salario real del 2,52 %. En 1974 se eliminó la representación de los trabajadores en la COPRIN; entre 1985-1989 por negociación colectiva el crecimiento promedio del salario real fue de 5,21%; entre 1990-1999 por liberalización salarial —evolución salarial sometida al libre mercado—, el crecimiento promedio del salario real fue de 0,52 %; y entre 2004-2015 por negociación colectiva, el crecimiento promedio del salario real fue de 3,99 %. Esta trayectoria muestra la relación directa entre la evolución salarial a partir de la negociación colectiva tripartita y centralizada (por rama de actividad) y una mejora creciente del salario real promedio (Instituto Cuesta Duarte, 2018).

60: Bajo la presidencia de J. M. Sanguinetti (1995-2000) se procesó la reforma de la seguridad social: se pasó a un sistema jubilatorio combinado (uno administrado por el BPS y otro por Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional [AFAP]), se ampliaron los años laborales para el cálculo jubilatorio, aumentó la edad mínima de la mujer para la jubilación y se implementó el registro individual de la historia laboral; en el plano educativo, la reforma extendió la cobertura preescolar a niños/as de 4 y 5 años, se crearon escuelas de tiempo completo para niños/as en condiciones de pobreza, entre otros como programas de inglés y computación; en términos de la reforma del Estado, las medidas tendieron a disminuir su presencia en la gestión directa de servicios sociales y productivos, por ejemplo, privatización de Líneas Aéreas Uruguayas (Pluna) creada en 1936, las AFAP en la seguridad social, así como la desmonopolización del Banco de Seguros del Estado (BSE) creado en 1911; y en términos de recursos humanos, incorporó nuevos métodos de capacitación y evaluación para funcionarios en el marco de la reforma administrativa del Estado (Nahum, 1999).

hacia los sectores en situación de pobreza (Midaglia, 2011; Filgueira et al., 2005). En el contexto de esta estrategia reformista, la pobreza se fue construyendo en objeto de conocimiento, como categoría que orientó los propósitos de la agenda social regional y de los organismos internacionales, en tanto, su tratamiento se volvía condición necesaria para asegurar el despliegue del nuevo modelo y su legitimación.

Durante los años ochenta —posdictadura— se instrumentó una serie de mecanismos *ad hoc*, o de tipo *by pass*, para impulsar nuevos programas sociales dirigidos a la atención de situaciones de pobreza extrema. Además, la provisión de servicios sociales dejará de ser una función exclusiva del Estado, y pasará a compartirse con agentes privados y ONG. De esta manera, este proceso que pretendía ser una revisión del área pública para atender las nuevas necesidades avanzó en la reforma de: i. un grupo de servicios que manteniendo orientación universalista reformuló sus prestaciones e intentó modernizar la estructura organizativa con la que disponían; ii. un grupo de servicios que se ubica en una situación intermedia, mediante una serie de tercerizaciones de programas sociales dirigidos a grupos poblacionales específicos, que en muchos casos presentaron déficits institucionales a causa del débil fortalecimiento de las capacidades institucionales existentes, y iii) un grupo de servicios donde figura un conjunto de nuevos programas sociales, enfocados en atender problemas de pobreza extrema, localizados en la órbita del Poder Ejecutivo y que sortearon el organigrama público-estatal y sus típicos contralores políticos (Filgueira, 1994; Midaglia, 2008b, pp. 86-91).

La segunda administración democrática inaugura en 1990 un Programa de Inversión Social (PRIS), que posteriormente redefine sus objetivos con el cambio de gobierno y pasará a ser un Programa de Fortalecimiento de las Áreas Sociales Públicas (FAS), propuesta más acotada y destinada a mejorar la coordinación de las organizaciones estatales relacionadas con el bienestar. Conjuntamente se crea el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE), que comprendía un conjunto de prestaciones sociales diferenciadas y de complemento a las AFAM, como programas de salud y educación, donaciones a centros de enseñanza primaria radicados en zonas con alto porcentaje de población en condiciones de pobreza, y programas de recreación. Con relación a la vivienda, el último gobierno a cargo de un partido tradicional incorporará el Programa Integral de Asentamientos Irregulares (PIAI). En cuanto a la política alimentaria centrada en el INDA, se realizaron programas transitorios como el Plan Invierno en 1985-1986 para los sectores pasivos, y se produjo el pasaje del

sistema de comedores al de bonos de alimentación (Filgueira, 1994; Midaglia, 2008b, pp. 86-91).

La reforma supuso una serie de cambios de orientación en las políticas de protección social que llevarán a una convivencia entre políticas sectoriales renovadas y de carácter universalista con nuevas iniciativas sociales de tipo focal, forjándose la coexistencia de varias orientaciones de política con escasa coordinación. De esta manera, algunos de los problemas sociales más importantes de Uruguay en las últimas décadas del siglo XX y principios del siglo XXI, relacionados con la pobreza y los mecanismos de integración social, «dejaron parcialmente de manejarse por los canales institucionales habituales y se transformaron aparentemente, en un tema de dirección política del presidente de turno» (Midaglia, 2008b, pp. 98-99).

Hacia finales de siglo XX, la trayectoria reformista del campo social se constituyó en un rasgo ilustrativo de América Latina que albergó un escenario de ensayo de programas de combate a la pobreza. Se pueden identificar tres momentos a partir de las características que adquirieron las políticas de protección en el región: i. durante la década de los ochenta, se caracterizan por ser intervenciones focales, transitorias y de carácter totalmente compensatorio, dirigida a la población en extrema pobreza e indigencia; ii. durante la década de los noventa, las medidas incorporan nuevas áreas y sectores, por ejemplo, género, infancia, juventud, adolescencia y programas de capacitación. Estos proyectos tienden a tener alguna permanencia a diferencia de los anteriores que eran totalmente compensatorios, y en el caso de Uruguay estarán inscriptos en la propuesta primero del PRIS y luego del FAS, y iii. desde el 2000 hasta el presente, se introducen nuevas iniciativas que parecen ser la tónica en toda América Latina, los PTRC. Los virajes en las medidas de cada momento son portadores de lecturas y representaciones acerca de las formas de considerar y gestionar los problemas en torno a la pobreza. Así, un primer momento considera que la pobreza se resolvería a través del mercado; un segundo momento entiende que, además del crecimiento económico, se requieren intervenciones dirigidas a cambiar comportamientos y actitudes de los individuos que se encuentran en esa situación de pobreza; y actualmente el debate sobre política social se centra en torno a los PTRC. Estos asumen que la pobreza se tiende a corregir con transferencia de ingresos asegurados por parte del Estado por un período de tiempo, y en contrapartida con la responsabilidad familiar por el acceso a servicios sanitarios y educativos de niños, niñas y adolescentes,

como forma de aumentar el llamado capital humano de individuos y familias y, en efecto, reducir la reproducción intergeneracional de la pobreza (Midaglia, 2008a; Barba, 2004).

Las alteraciones institucionales y tecnológicas en la matriz de protección resignificaron formas de intervención social que jerarquizaron la focalización de la acción pública en los grupos más pobres, y de la mano con ello, la idea sobre la responsabilidad individual retomó la centralidad que había sido socializada con el Estado social. De modo que, si bien estas estrategias reindividualizadoras, pos Estado social, constituyen una de las dimensiones constitutivas de las formas de intervención sociopolíticas que están presente desde mediados del siglo XX. Actualmente aparecen reactualizadas bajo un nuevo corpus de saberes y prácticas que justifican y confirman su centralidad (Ortega y Vecinday, 2011; Vecinday, 2010).

Llegado el siglo XXI, se asiste a una nueva crisis económica en el 2002 que agudizó los indicadores socioeconómicos, y en términos políticos, en el 2005 asume el gobierno un partido identificado con el espectro ideológico de izquierda, el FA que fuera fundado en 1971.⁶¹ En esta coyuntura, las razones que llevan a tratar nuevamente el tema de la reforma social en Uruguay pretendían atender los problemas generados por la liberalización de los parámetros de orientación económica que se tornaban incompatibles con los clásicos dispositivos de seguridad y protección. A los problemas de sustentabilidad económico—financiera que representaba el clásico sistema de seguridad social se sumaba la emergencia de nuevos problemas y demandas sociales, sobre todo ante el aumento de los niveles de pobreza y los cambios significativos en las unidades primarias de socialización — básicamente en la familia— y el mercado laboral, y la presión de una lógica político—económica que presionaba por la generación de condiciones óptimas y rentables para la expansión del mercado (Midaglia, 2008b).

En este escenario, la agenda de reforma social encuentra explicación en el contexto nacional y en el esquema de sugerencias que desde los organismos internacionales se planteaba ante la preocupación por los efectos regresivos de las medidas de ajuste

61: El Partido Demócrata Cristiano y la Lista 99 de Zelmar Michelini convocaron a inicios de 1971 a la constitución de un «Frente Amplio» como nueva fuerza política. En su primer declaración defendían como objetivos políticos: los derechos individuales, nacionalización de la banca, reforma agraria, fomento del cooperativismo y reforma del sistema impositivo, entre otros (Nahum, 1999).

implementadas en los noventa con las reformas de «segunda generación». Así, los organismos internacionales «continúan con su participación protagónica en la promoción de medidas económicas y sociales, incidiendo en la construcción de una agenda de reforma social para abordar los problemas de América Latina» (Vecinday, 2010, p. 88).

La asunción del gobierno por la izquierda significó un hito para la historia política uruguaya. Después de ciento setenta años, una fuerza política que representa a un partido no tradicional asumió la administración política del país. Se trataba de un partido que históricamente se asoció a las reivindicaciones sociales y una «preocupación por la distribución del bienestar y la creación o recreación de canales de integración social» (Midaglia, 2008b, p. 101). El nuevo gobierno inauguró su gestión en el área social con tres medidas significativas en materia de protección, la reapertura de los Consejos de Salarios;⁶² el lanzamiento del PANES, proyectado para funcionar los dos primeros años y como respuesta inmediata a la situación profundamente crítica en que se encontraba un sector importante de la población a raíz de la reciente crisis; y la creación de un nuevo organismo, el MIDES (Midaglia, 2008b). Posteriormente al PANES, a partir de 2008, se lleva adelante una nueva reforma que se materializa en el PE (2008) y la Reforma Social (2011), propuestas que plantearán la reorganización de un nuevo esquema de protección: «el Plan de Equidad se diferencia del anterior Plan de Emergencia por su alcance (toda la población), porque no se acota temporalmente (se plantea metas progresivas) en razón de que se propone la reconfiguración del sistema de protección social» (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2009a, p. 17). Por su parte, el BM (2007, p. 87) señalaba que en el caso uruguayo el desafío del PE fue diseñar propuestas que asegurasen una adecuada cobertura a los sectores más pobres y evitasen «la superposición con otros programas de transferencia de ingresos y los impactos negativos en el mercado laboral, garantizando sostenibilidad fiscal y una implementación sin complicaciones».

62 Los Consejos de Salarios fueron suspendidos durante la dictadura cívico-militar hasta el 2005, a partir de allí y por primera vez, este instrumento se extenderá a los trabajadores rurales, que no alcanzaba tradicionalmente la negociación colectiva (Midaglia, 2008b).

2.4. El anuncio de la reforma social en el Uruguay de la era progresista: Estado y expertos en el tratamiento de los problemas sociales

Que un fenómeno o asunto se coloque como problema público constituye un acto oficial de conocimiento y reconocimiento que otorga legitimidad y legalidad a la intervención sobre él. En este sentido, el Estado es portador de un

conjunto de recursos específicos que autoriza a sus poseedores a decir lo que es bueno para el mundo social en su conjunto, a declarar qué es lo oficial y a pronunciar palabras que en realidad son órdenes, porque tienen detrás la fuerza de lo oficial. (Bourdieu, 2014, p. 53)

En el caso que nos ocupa, la definición de la reforma social, que ya estaba presente en el programa de gobierno, fue públicamente anunciada por el presidente de la República a dos años de iniciar el gobierno:

Hay versiones supuestamente oficiales y no, y hay un poco de fantasía y de inventar historia cuando hay agujeros. (...) El PE nace con un gesto emblemático de Tabaré Vázquez⁶³ el 31 de marzo de 2007 en Salto, y allí anuncia que efectivamente estaba llegando a su fin el PANES y anuncia el PE. Es decir, anuncia la próxima etapa en la construcción de políticas sociales en el Uruguay. (Entrevista al director de la Dirección Nacional de Políticas Sociales del MIDES y presidente del Consejo Nacional del Políticas Sociales entre 2005 y 2010, 2019)

Este acto fundó el inicio de un trabajo sobre «la reconfiguración del sistema de protección social en Uruguay», a partir de definiciones y decisiones oficiales que ponían en movimiento un conjunto de respuestas acerca de los problemas que entendían que merecían atención pública, y cuyas definiciones suponían la constitución de ámbitos de intervención, mecanismos y saberes responsables de la administración, en el entendido de que: «Las representaciones del otro son inseparables de las técnicas de acción sobre el prójimo. Las categorías que permiten pensar la realidad social, y las prácticas destinadas a modificarla (saberes y poderes), forman un sistema como un todo» (Topalov, 1990, p. 52). El anuncio del PE representaba un consenso social y político que, al tiempo que legitimaba

63. Presidente de Uruguay (2005-2010 y 2015-2020).

la propuesta, conducía definiciones sobre las condiciones de posibilidad referidas al alcance de la reforma, es decir, sobre qué problemas se intervendría y sobre qué poblaciones, y sobre los ámbitos y actores responsables de la intervención:

había una línea que tenía que ver con niñez, infancia, y la importancia de expandir los CAIF, de atención a los sectores más vulnerables, pero sobre todo a los niños menores de seis y también a los niños en edad escolar. Todo el eje de salud, que implicaba a la reforma de salud que ya estaba en marcha, y que la piloteaba el MSP. Y después, otras líneas que tenían que ver con trabajo, con empleo, (...) eso era el PE, es decir, enunciados generales (...), e inmediatamente le dije, mirá Marina voy a armar un equipo, que va a tener una configuración técnica y una configuración política, y que va a tener que apelar, como lo hemos hecho con el PANES, a la Universidad de la República, porque allí hay gente experta, gente calificada y gente que necesitamos. (Entrevista al director de la Dirección Nacional de Políticas Sociales del MIDES y presidente del Consejo Nacional del Políticas Sociales entre 2005 a 2010, 2019)

Este equipo técnico político, o comisión en términos de Bourdieu, que gozaría del principio de legitimidad oficial para elaborar la propuesta, era portador, además, del «respeto público por las verdades oficiales en las que se presume que la totalidad de la sociedad se reconoce», que supone un movimiento de desparticularización que las instituciones del Estado emprenden a modo de ofrecer —y representar— rasgos oficialmente universales (Bourdieu, 2014, p. 47). Es decir, debe ofrecer un corpus argumentativo que, potencialmente, interprete y represente el interés general sobre aquello que merece ser tratado como problema público: las dificultades sociales de la población en condiciones de pobreza —o vulnerabilidad según la nominación oficial—, que en este caso requerían que fuera, además, validado en la ciencia. Aquí vale la pena recordar la advertencia que plantea Bourdieu (1993a): «las administraciones públicas y sus representantes son grandes productores de “problemas sociales” que la ciencia social no hace a menudo sino ratificar al retomarlos por su cuenta como problemas sociológicos», es decir, que los principios de validez que la ciencia ofrece en la definición de problemas sociales se desplazan, en ocasiones —aunque no forzosamente—, por un pensamiento que confirma la «representación oficial de lo oficial» (p. 2). De allí que cada caso experimente vínculos, disputas, negociaciones y consensos, cuya trama no solo se explica en regularidades generales y razones ofrecidas por la ciencia, sino también en excepciones,

quiebres y desplazamientos que a su vez contribuyen y dialogan con representaciones oficiales que portan otros actores —partidos políticos, gobierno, sociedad civil, organismos internacionales—.

La convivencia entre acción estatal y ciencia como momentos e instancias con intereses propios, pero con una legalidad orgánica como unidad recurrente en el Estado moderno y capitalista, en el caso aquí estudiado recuperó experiencias precedentes:

Tabaré hace, inmediatamente que asume, lo mismo que hizo cuando asumió la Intendencia, firma un convenio marco con la Universidad de la República; nosotros inmediatamente nos juntamos con la Universidad de la República, tanto con Ciencias Sociales como con la Facultad de Ciencias Económicas, es decir, el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas que tiene y tenía un acumulado mucho mayor que el Instituto Nacional de Estadísticas, para definir los primeros mal llamados desembarcos, es decir, la delimitación de territorios donde debíamos llegar con mayor rapidez por una mayor concentración de la vulneración de derechos, partiendo de la base que estábamos en el 39 % de la población por debajo de la línea de pobreza. Pero que la Encuesta Continua de Hogares en la época, estoy hablando del Plan de Emergencia, no daba cuenta de las poblaciones menores a 5 000 habitantes; los datos que tuvimos para llegar a poblaciones menores a 5 000 habitantes fueron los de la Facultad de Ciencias Económicas, en una serie de trabajos que hicieron sobre talla y desnutrición, que nos permitieron detectar lugares a los que llegar. (Entrevista a responsable de alta conducción política del MIDES 2005-2010 y 2015-2020, 2019)

La convocatoria a la UdelaR para apoyar la instrumentación de las tareas iniciales que el reciente MIDES tenía como cometido, la implementación del PANES y posteriormente la RAIS del PE, ofrecía un acumulado de conocimiento que los servicios referidos poseían, en particular, sobre el fenómeno de la pobreza —distribución territorial, segmentos poblacionales afectados, necesidades, entre otros—. De esta forma, esta designación suponía

en primer lugar, el nombramiento, la designación —si hay un acto del Estado, se trata de nombramiento— de un conjunto de personas reconocidas como habilitadas, socialmente designadas para realizar una función determinada;

después la designación de un problema digno de ser tratado por personas dignas de tratar problemas públicos. (Bourdieu, 2014, p. 42)

En la definición sobre la particular constitución que asumió el equipo técnico político encargado de diseñar el PE, también operó un elemento no explícito pero de relevancia significativa: un cierto tono ideopolítico próximo entre los equipos de investigadores de la UdelaR convocados y la fuerza de gobierno, elemento que sumaba una significativa confianza política al acumulado de conocimiento experto para tomar decisiones de política pública.⁶⁴

La conformación de la comisión constituye una invención organizativa, experta, una operación simbólica de oficialización en la que el Estado reúne agentes que de otra manera no emprenderían las acciones encomendadas. Estos agentes, siendo «portadores de intereses particulares, con diversos grados de universalización muy desiguales», ofrecerán bases —de racionalidad científica— que provean la «alquimia» necesaria para presentar los intereses particulares en un universal, como forma de legitimar su propia práctica así como al propio Estado, pues: «En el fondo, cada vez que una comisión se reúne, se reproduce la alquimia cuyo producto es el Estado, utilizando además los recursos de Estado» (Bourdieu, 2014, p. 54).

La intervención de los expertos en la construcción de los problemas sociales autoriza, potencialmente, a dotar e izar a «calidad de realidades objetivas» la cuestión tratada, acto necesario para recrear la visión de neutralidad sobre la que se legitima la visión del Estado y mantener su defensa representativa del interés general. Además, desde el plano político, los consecuentes actos de conocimiento y reconocimiento oficial sobre asuntos de la vida social tienen por cometido atender y contener las potenciales amenazas que cuestionan dichas acciones sobre las condiciones de la democracia (Bourdieu, 2014). En otras palabras, la disputa librada entre aquellos actores —partidos políticos, sindicatos, grupos organizados, expertos, organismos internacionales— involucrados en el campo de

64: No obstante, la significación que asume la afinidad ideopolítica entre la Universidad y los gobiernos de turno —progresistas en este caso—, no es un aspecto que se produzca en una única dirección, sino que merece particular atención en función de la experiencia analizada y en función de la relativa autonomía del campo académico y con ello la posibilidad de enfatizar intereses, pues actualmente en el marco de la crisis sanitaria que el país y el mundo atraviesa y en el contexto de un gobierno contrario al FA, la UdelaR ha desarrollado un rol central en el tratamiento de la pandemia mediante sus equipos de investigadores, lo que enfatiza su compromiso con la resolución de las problemas públicas (coronavirus.udelar.edu.uy).

definición de los problemas se encuadra en el consenso sobre un «lenguaje común» que supone delimitar el alcance y contenido de los enfrentamientos —qué se va a discutir—, lo que conformará una visión común acerca de las formas de gestión social y las técnicas de intervención (Topalov, 1990, p. 57). En estos términos, la comisión de expertos dará lugar a un informe público, oficial, «un discurso performativo, que se envía a quien lo ha solicitado y que, al encargarlo, le ha concedido por anticipado una autoridad» (Bourdieu, 2014, pp. 44-45). El estatuto de la norma, el discurso, el informe o comunicado público son portadores de una eficacia simbólica que

fortalece un punto de vista entre los demás en el mundo social, que es el lugar de enfrentamiento de los puntos de vista. (...) Y para ello, debe convencer de que él mismo no es un punto de vista. Por lo tanto, es necesario que la comisión aparezca como una comisión de expertos, es decir, por encima de contingencias, de intereses, de conflictos, fuera del espacio social en último término porque, una vez dentro del espacio social, se es un punto, o sea, un punto de vista que se puede relativizar. (Bourdieu, 2014, p. 47)

El Estado es quien detenta esta capacidad de nombramiento oficial y eleva al rango de problema social un asunto que compete a la organización de la vida social. Sin embargo, atendiendo a la configuración del Estado moderno y su papel estratégico en la progresiva construcción de esquemas que ofrezcan garantías a la mundialización del mercado financiero internacional, en tanto es un proceso liderado por países dominantes, conlleva e implica necesariamente la reducción de la autonomía de los países periféricos sobre sus mercados y capitales internos. Esta estructura del campo mundial ejerce una influencia estructural que expone a los países «al peligro de ataques especulativos por parte de agentes dotados de fondos masivos que pueden provocar una devaluación», como son los organismos internacionales y países dominantes de los capitales financieros internacionales. En este sentido, la estructura de distribución del capital financiero establece y dispone, en buena medida, las condiciones políticas de un Estado y márgenes posibles para sus acciones (Bourdieu, 1999a, p. 56). Y en esa dirección, Iamamoto (2011) y Netto (2012) advierten que los organismos internacionales constituyen actores significativos para comprender las funciones estatales y la complejidad que revisten en la sociedad capitalista, en tanto ejercen una función de vigilancia sobre el ejercicio de las funciones del Estado:

É evidente que o tardo-capitalismo não liquidou com o Estado nacional, mas é também claro que vem operando no sentido de erodir a sua soberania, porém, cumpre assinalar a diferencialidade dessa erosão, que atinge diversamente Estados centrais e Estados periféricos (ou mais débeis). (Netto, 2012, p. 422)

En esta línea de pensamiento: «Quando o Estado admite a existência de problemas sociais, procura-os ou em leis da natureza, que nenhuma força humana pode comandar, ou na vida privada, que é independente dele, ou na ineficiência da administração, que depende dele» (Marx, 1844, s./p.), la administración como actividad organizadora del Estado moderno se pronuncia como la actividad con capacidad de resolver los males sociales que la propia dinámica de la administración de la asistencia ha generado, y en este sentido, los problemas sociales asumen un tratamiento más administrativo que político (Marx, 1844). Por ende, requerirán de cuerpos especializados para la administración (Grassi, 2003), cuya existencia y validez se explica en procesos locales y generales que mutuamente implicados producen formas y figuras expertas representativas del «analista simbólico», que Bourdieu (2000) sintetiza en el experto —o técnico-burócrata—, figura encargada de producir documentos de alta calidad técnica y que generalmente recurre al apoyo de los *think tanks*, o en figuras que denomina «consejero de comunicación del príncipe»⁶⁵ como aquellas pertenecientes al mundo académico, «cuya misión es poner en términos académicos los proyectos políticos de la nueva nobleza del Estado y de la empresa»,⁶⁶ personificaciones que en todos los casos contribuyen de manera sustantiva a legitimar las razones de la sociedad capitalista neoliberal (p. 2).

En el caso del PE, específicamente para la RAIS, los entrevistados destacaban sobre el proceso decisorio:

Yo creo que no logramos que se jugara en este quinquenio como se jugó en ese quinquenio, donde participaban (...) decisores políticos (...) o sea, que teníamos capacidad, más allá del referéndum, de tomar definiciones, que se crearon comisiones que tuvieron un rol fantástico (...). Lo que significaba el apoyo del Ministerio de Economía y Finanzas en hacer las cuentas, porque todas estas

65 Como figura representativa a escala planetaria coloca al reconocido sociólogo británico Anthony Giddens.

66 Destaca Bourdieu (2002) que en la circulación y difusión internacional de las ideas que llama la «nueva Vulgata planetaria» o imperialismo simbólico, la referencia a nociones como: capitalismo, clase, explotación, dominación, desigualdad, entre otros vocablos, están ausentes como referencias analíticas.

medidas eran plata, (...) un trabajo que se hizo con las asignaciones familiares, en el que trabajó alguien que seguramente jamás votó a esta fuerza de gobierno, pero que era el mayor entendido de esos años del Banco de Previsión Social, sobre asignaciones familiares (...) trabajó honorariamente con Milton Silveira,⁶⁷ abordando todos los temas legales para la redacción de la ley de asignaciones familiares; o sea que acá hubo mucha gente que participó, nos llegó una masa crítica importantísima; entonces, no pongo en otro orden de esa cantidad de gente que participó a los organismos internacionales que aportaron ideas, que generaron espacios de debate, que nos mostraron experiencias, en el mismo nivel. (Entrevista a responsable de alta conducción política del MIDES entre 2005-2010 y 2015-2020, 2019)

¿La UdelaR en ese contexto fue también una fuente de conocimiento? Sin duda. Pero fue así, crítica, o sea, sin ellas y ellos que por atrás también había equipos no, o sea, no se hubiese hecho nada, eso es así. (Entrevista a técnico (II) del MIDES involucrado en el diseño de la RAIS, 2019)

La participación de los organismos internacionales (BID y BM) y de expertos de la UdelaR contribuyó a conformar, junto con los cuadros estatales, un escenario técnico-político de decisión, habitado por diversos puntos de vista, saberes y trayectorias que representaban intereses asociados a las posiciones y responsabilidades políticas que suponían para cada actor. El diseño de la política socioasistencial fue una experiencia que se produjo en un escenario de consenso social y político sobre el tratamiento de los problemas vinculados a la pobreza, en la que confluyeron actores portadores de ideas y experiencias comprensibles y explicables por las posiciones representadas y por el contexto de las condiciones sociales y económicas —locales, regionales y mundiales—. El diseño de los cursos de acción que marcaron la agenda social para inicios de siglo XXI en Uruguay, recorrido a tratar en el siguiente capítulo, se planteó en el terreno de los mecanismos prácticos que sirvieron a la circulación de ideas entre los actores involucrados, y que por su autoridad suministraron criterios orientadores —y evaluatorios— de los límites y posibilidades objetivas de la política en discusión, *de lo posible y lo no posible*, en términos de Bourdieu (2014).

67. Técnico del MIDES involucrado en el diseño de la RAIS.

CAPÍTULO III. ACTORES Y AGENDA, DISEÑO Y ESTATUTO DE LA POLÍTICA SOCIOASISTENCIAL EN LA ERA PROGRESISTA

Este capítulo centrará la atención, por un lado, en la producción y discusión de la agenda social, y por otro, en el diseño y estatuto que asumió la política socioasistencial como mecanismo de protección social dirigido a la pobreza. La construcción de la agenda social reunió la participación de un conjunto de actores con dosis de poder diferenciales en la toma de decisiones sobre las estrategias de acción, y en este terreno, sus visiones político—ideológicas y lecturas sobre la gestión de la pobreza fueron tanto espacio de disputas y alianzas como de negociaciones y consensos.

Los saberes y capacidades estatales movilizados a través de su cuerpo burocrático en el campo socioasistencial produjeron, y se reprodujeron, en una trama de vínculos que se configuró al compás del papel desempeñado por actores externos a la administración pública —la UdelaR y los organismos internacionales—. En este escenario, la confección de la agenda social y configuración del estatuto de la política socioasistencial, como expresión de *formas de protección alternativas* —según la reforma social del 2011—, es más un resultado de procesos vinculares complejos y dinámicos que un producto *sui géneris* de la administración pública; en otros términos, es producto de intereses y demandas producidas y exigidas por distintos campos, el campo estatal en su vínculo con los organismos internacionales y el campo experto —académico—, en este caso.

3.1. Actores y agenda: burocracia estatal, organismos internacionales y la Universidad de la República

3.1.1. La agenda social: actores y visiones

La creación de la agenda social es menos un acto único de definición —estatal— y más un proceso dinámico de disputa entre actores, de negociación y consenso sobre la constitución de los problemas legítimos de atención y sus respuestas; consenso que tampoco supone la identificación de todos los actores con las mismas ideas sobre la construcción de los problemas y la formulación de alternativas. No obstante, las prácticas y saberes movilizados en la discusión van edificando un *sentido común* —o *marco cognitivo de referencia*— sobre el tratamiento de la pobreza, que condensa afinidades y disputas entre distintas posiciones y visiones, y que explica, en parte, su potencialidad en la constitución

de principios de conocimiento y clasificación de problemas sociales y poblaciones objeto de asistencia, es decir, en la definición del dominio de la asistencia y sus —legítimos— límites.

Hacia finales del siglo XX e inicios del siglo XXI, América Latina experimentó la presencia de gobiernos que, con matrices e improntas diversas, son identificados con el espectro de izquierda o de manera más general como progresistas: Hugo Chávez en 1999 asumía en Venezuela, en 2003 Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil (2003-2007, 2007-2011), el mismo año Néstor Kirchner en Argentina (2003-2007), Chile con la presidencia de Ricardo Lagos (2000-2006) y Michelle Bachelet (2006-2010), Evo Morales en Bolivia en el año 2006; Ortega en Nicaragua, Correa en Ecuador y Colom en Guatemala en 2007, Funes en El Salvador y Lugo en Paraguay en el año 2009 —este último no concluyó su mandato—, y en Uruguay las presidencias de Tabaré Vázquez (2005-2010), José Mujica (2010-2015) y finalmente Tabaré Vázquez (2015-2020). Esto marcó un período de gobiernos en la región cuyo fenómeno ha sido llamado de «giro a la izquierda»⁶⁸ (Lanzaro, 2008; Moncagatta y Safranoff, 2013).

Estos gobiernos presentan tres aspectos que caracterizan el giro a la izquierda que, al tiempo que los vuelve común —pero con características propias—, los diferencia de las «viejas izquierdas» (Stoessel, 2014). Ellos son la jerarquización política del régimen democrático como instrumento de acceso al poder, la persistencia de un contexto caracterizado por las herencias del posconsenso de Washington, y proyectos políticos que

68 Este fenómeno político regional contemporáneo denominado de «giro a la izquierda» o también como la «nueva izquierda» alberga una extensa discusión entre los analistas sobre la caracterización de los estilos de conducción política. Hay una tendencia que se adscribe a la llamada 'tesis de las dos izquierdas' que clasifica a los gobiernos de izquierda en: i) una izquierda 'pragmática' o 'socialdemócrata' y, ii) una izquierda 'populista' o 'radical'. En el primer caso se ubican los gobiernos de 'Lula' Da Silva y Dilma Rousseff en Brasil, los de Ricardo Lagos y Michelle Bachelet en Chile, y los de Tabaré Vázquez y José Mujica en Uruguay; estos gobiernos tienen en común el énfasis en el bienestar social mediante políticas sociales (educación, sanitarias, programas de combate a la pobreza, vivienda, entre otras) en sintonía con políticas de estimulación del mercado. En el segundo caso, se ubican los gobiernos de Hugo Chávez en Venezuela, Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner en Argentina, Evo Morales en Bolivia, Rafael Correa en Ecuador, y Daniel Ortega en Nicaragua; estos estilos de gobernar son caracterizados por recrear la tradición populista latinoamericana, por sus vínculos con la ideología comunista (Cuba) y una retórica anti—norteamericana. Hay otra tendencia que discrepa de esta forma binaria de clasificar los gobiernos de izquierda por los límites teóricos y empíricos para estudiar el fenómeno, en el entendido que homogeniza prácticas políticas disímiles (Stoessel, 2014; Moncagatta y Safranoff, 2013; Lanzaro, 2008). Más allá de estos debates sobre el estilo de conducción lo cierto es, que todos reúnen como legado un discurso crítico hacia las políticas de corte neoliberal, y ello constituyó un elemento clave para recoger el apoyo de sectores que veían en estos gobiernos una propuesta de cambio de curso en las políticas.

enfatan en que «el estado está llamado a desempeñar un papel estratégico en la regulación del mercado, en la promoción del desarrollo y del bienestar social» (Vilas, 2010, p. 102).

Los gobiernos progresistas han asignado al Estado un papel central en el combate contra la pobreza como forma de contener las agudas situaciones sociales (Vilas, 2010, Midaglia y Antía, 2007). No obstante, las formas de tratamiento de las problemáticas en cuanto a los actores claves y los agentes que deben actuar son diversas. La gestión exclusiva del Estado y su administración burocrática o la gestión del Estado con participación de actores no estatales —ONG, sociedad civil— constituyen una marca distintiva en los criterios orientadores que cada gobierno asumió. Es esta segunda perspectiva la que se ha extendido en la región «buscándose la participación de un conjunto más amplio de actores y de mayor intervención desde los destinatarios»⁶⁹ (Gudynas et al., 2008, pp. 37-38).

En Uruguay, la llegada de la izquierda al gobierno en 2005 supuso la conformación de una agenda con énfasis, entre otros temas, en el campo social,

tenemos que ir a fondo en el despliegue de políticas sociales universales y estructurales expresadas en el conjunto de reformas sociales y económicas en curso; la puesta en marcha del nuevo sistema nacional integrado de salud, la reforma educativa, el plan de igualdad de oportunidades y derechos de las mujeres, las políticas activas de empleo, el plan quinquenal de vivienda, el nuevo sistema tributario vigente, entre otros aspectos que manifiestan el carácter transformador y el sentido progresista del Gobierno Nacional. Paralelamente, y como parte integrante del Plan de Equidad, se renovará la Red de Asistencia e Integración Social. (Plan de Equidad, 2008, p. 6)

Este propósito tenía como idea inspiradora, y lema del gobierno, el *Uruguay Socialmente Protegido o el Uruguay Social*, cuya consecución subrayaba cambios en la matriz de protección: «Ahora nos abocamos a la transformación del sistema de protección social». (Plan de Equidad, 2008, pp. 5-8). En términos de cambios institucionales y de acciones

⁶⁹ En el caso de Uruguay los lineamientos programáticos del FA previo a la asunción del gobierno en 2005 privilegiaban esa perspectiva: «Como criterio general en todos los casos se eliminarán las prácticas clientelísticas y paternalistas, procurando la autogestión de los propios involucrados y la cogestión de las instituciones públicas y las organizaciones colectivas existentes en el medio urbano y rural» (IV Congreso Extraordinario FA «Héctor Rodríguez», 2003, p.15).

programáticas en el campo social, cada período de gobierno se caracterizó por propuestas diferenciales y de distinto alcance.

Tabla 2. Medidas en el campo social según períodos de gobierno

Períodos de gobierno	Acciones en el campo de la protección social	Programas de asistencia social
2005-2010	Creación del MIDES (2005, Ley 17866) Implementación del PANES (2005-2007) Implementación de la RAIS-PE (2008 en adelante)	PANES: programa de atención a la emergencia social Programas sociales de la RAIS: ampliación y creación de programas de transferencias no contributivas y de inclusión social.
2010-2015	Reforma Social (2011) Continuidad del RAIS- PE	Continuidad de los programas sociales de la RAIS (programas de transferencias no contributivas y de inclusión social) y creación de los Programas Prioritarios (Uruguay Crece Contigo, Programas de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares «Cercanías» y Programa Jóvenes en Red) (2012)
2015-2020	Creación del Sistema Nacional de Cuidados (2015-Ley 19353) Continuidad del RAIS- PE y Reforma Social	Continuidad de los Programas Prioritarios (Uruguay Crece Contigo, Programas de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares «Cercanías» y Programa Jóvenes en Red) Continuidad de los programas sociales de la RAIS (programas de transferencias no contributivas, de inclusión social, y prestaciones asociadas el Sistema de Cuidados)

Fuente: Elaboración propia en base a los documentos oficiales (Plan de Equidad, 2008; Documento de la Reforma Social 2011 y leyes correspondientes).

Entre las innovaciones institucionales, la creación del MIDES —2005— fue una marca de este primer gobierno, que se argumentó en la necesidad de un encuadre institucional que permitiera coordinar las acciones destinadas al desarrollo social y en particular aquellas destinadas al combate a la pobreza (MIDES, 2019). Como veremos más adelante, este tipo

de cambios institucionales son parte de la agenda que los organismos internacionales promueven en la región y sugirieron a Uruguay.

La organización de esta secretaría se conformaría en primera instancia, además de programas específicos, por el Instituto Nacional de la Juventud (INJU) y el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)⁷⁰ (Midaglia y Castillo, 2010a; Mirza, 2011). Posteriormente, bajo su órbita se crean, mediante el artículo 256 de la Ley 18172 de 2007 el Programa Nacional de Discapacidad (PRONADIS); en 2009, el Instituto Nacional de las Personas Mayores (INMAYORES), como organismo rector en políticas de vejez y envejecimiento; en 2010 el Sistema de Información Integrada del Área Social (SIAS), como «unidad responsable de la administración del sistema informático que integre información relativa a prestaciones sociales a través de la operativa de las diversas instituciones del área pública»; la Ley 19353 crea el Sistema Nacional de Cuidados en 2015; y en 2016 el INDA se integra al MIDES a través de la Ley 19355, Ley de Presupuesto Nacional (MIDES, 2019, p. 47). Las bases iniciales de esta secretaría —además del PANES— no fueron ajenas a los organismos internacionales: «El BID (...) tenía préstamos muy importantes con Uruguay, como en infancia y familia, que eso determinó una estructura medio rara del MIDES» (Entrevista a integrante del equipo académico del Iecon, que apoyó el trabajo de diseño del PANES y PE-RAIS, 2019), la referencia alude a la Dirección de Infancia, Adolescencia y Familia (INFAMILIA) que pasó desde la órbita de Presidencia al MIDES una vez constituido este. Pero más allá del caso, es común que experiencias programáticas financiadas con préstamos internacionales funcionen con cierta ajenidad a la cotidianeidad de la administración pública. Esta modalidad de tipo *by pass* (Midaglia, 2008b), y en ocasiones como experiencias piloto, supone iniciativas de ensayo cuyo destino depende, en buena medida, de la capacidad financiera del Estado para incorporarlas total o parcialmente a través del presupuesto nacional a las áreas ministeriales.

Este tipo de esquema institucional, así como las propuestas sociales de emergencia, si bien constituyeron una novedad en la ingeniería institucional de Uruguay, contaban con antecedentes en América Latina. A saber, el Ministerio de Desarrollo Social y el Plan de

70 Otras innovaciones en la ingeniería institucional fueron la creación del Gabinete Social y el Consejo Nacional Coordinador de Políticas Sociales (CNCPS), este último se crea con el propósito de contribuir al funcionamiento del conjunto de las políticas públicas (Mirza, 2011).

Jefas y Jefes de Hogar desocupados en Argentina desde 2002; el Ministerio de Planificación y Cooperación en Chile, y el programa Chile Solidario, también desde 2002; el Ministerio de Desarrollo Social y la iniciativa Fome Zero en Brasil desde 2003, así como el programa Oportunidades de México en 2002, pero que desde 1997 contaba con el Programa Progresá (Valencia Lomelí, 2008). En nuestro caso, esta innovación institucional permitió reorganizar el fragmentado campo de las políticas sociales y reorganizar algunos «mecanismos de excepción» o de *by pass* para conducir las intervenciones sociales (Midaglia, 2008b).

El MIDES tuvo como primer misión la responsabilidad de instrumentar el PANES entre 2005 y 2007, de esta manera adquiere un papel relevante en la reorganización del campo socioasistencial, y en particular de las medidas destinadas al combate a la pobreza. Finalizado el PANES, asume la instrumentación de acciones del PE —2008—, particularmente de aquellas que integran la RAIS: programas de inclusión social y programas de transferencias no contributivos. Como veremos, ambos ciclos de políticas se apoyarán para su focalización en el Índice de Carencias Críticas (ICC), mecanismo creado por la UdelaR; en su conjunto, estas preferencias marcarán el tono que asumirá la política socioasistencial en el período de referencia.

La elaboración de la agenda social en el período estudiado reunió a actores como los organismos internacionales —BM y BID— y la UdelaR,⁷¹ que, entre otros, asumieron un papel destacado en el diseño de los cursos de acción, en un momento además que, por primera vez, se recreaban las ideas de elaboración de política pública que en la izquierda gravitaban.

Yo creo que hay una idea, desde siempre, en la izquierda de cómo se construye la política pública, que parte de la base de que la política pública se construye con diferentes integrantes del Estado y con la Sociedad Civil. (...) hubo una construcción del programa de la fuerza política que tuvo componentes de la Sociedad Civil Organizada importantes, y el componente de la academia, que es siempre una garantía, es la evaluación y el monitoreo, es la generación del conocimiento a partir de la práctica. (...) cuando el Frente Amplio llega al

71· En el Anexo III, se encuentra un cuadro resumen del conjunto de entrevistas sobre el proceso de conformación de la agenda social.

gobierno departamental de Montevideo en 1990, hace un primer convenio marco [con la UdelaR] que habilitó a la Intendencia de Montevideo a muchísimos convenios de varios aspectos (...). El convenio marco (...) que genera el Presidente con la Universidad de la República, abre un espectro enorme no solo para el Ministerio de Desarrollo Social (...) cuando hicimos la evaluación del Plan de Emergencia que a mí me tocó exponer, yo tenía una sola lámina (...) el R 12 millones no sé cuánto, entró.⁷² (Entrevista a Responsable de alta conducción política del MIDES entre 2005-2010 y 2015-2020, 2019)

La UdelaR aparece como un actor clave en términos de conocimiento experto, confianza y legitimidad respecto al proyecto que el gobierno llevaba adelante en el campo social, y que presentaba una fórmula entre conocimiento y política para el diseño de la política socioasistencial.

Reconocía a la UdelaR como un potencial socio colaborador, actor que nos podía dar una visión diferente a la que teníamos nosotros como actores políticos, (...) parecía importante traer miradas diferentes, no muy sesgadas, serias, no digo que las otras no lo fueran, (...) fundadas en datos, información, en reflexión y análisis de datos sistemáticos (...) y el hecho que el Instituto de Economía hubiera participado en el PANES, eso también hacía pertinente traer a gente del Instituto de Ciencia Política o Ciencias Sociales, para tener una visión un poco más equilibrada de las políticas públicas sociales, en particular del sistema de protección social (...) amén del conocimiento personal (...) el conocimiento especializado que tiene que ser aplicado, porque la Universidad no vive a espaldas a lo que le sucede al resto del mundo, al contrario, tiene que estar al servicio de, para tal cosa, no se investiga solo y por el simple gusto de investigar, también tiene una finalidad social. (Entrevista a director de la Dirección Nacional de Políticas Sociales del MIDES y presidente del Consejo Nacional del Políticas Sociales entre 2005-2010, 2019)

72 «Hicimos un domingo una reunión porque el hombre que era solo, analfabeto, vivía en un rancho de 2 por 2 que se llovía, no tenía nada, (...) lo que pasa es que esto no es un hogar, es como si tuviera, como si fuera una persona en situación de calle, porque pensó que el ICC está hecho en función de los datos de la Encuesta Continua de Hogares, entonces bueno, a partir de ahí estuvieron estudiando [el equipo de la UdelaR] cuál era la realidad» (Entrevista a Responsable de alta conducción política del MIDES entre 2005-2010 y 2015-2020).

Pero además de la confianza en el conocimiento producto de la investigación académica, se ponía en juego otro aspecto que hace a una particular formación del cuadro de actores locales que participó de este proceso: el conocimiento personal; el cruce de trayectorias profesionales y políticas confluyeron en el proyecto progresista.

Había unos técnicos (...) había compañeros de generación, los conocían y yo venía de la universidad (...) porque nosotros la pusimos arriba de la mesa a la Universidad de la República, y el Frente Amplio (...) esa familia extendida, ya es un hermano, es el primo hermano que viene a ayudarme, no es un desconocido. (...) que estoy llamando que colabore, muy legitimado además, no era cuestionable (...) pero ese vínculo fluyó también porque eran estos actores, no eran cualquiera (...) hubo un convenio con Ciencias Sociales (...) después en Economía hubo la evaluación de impacto y trajimos de Economía (...). (Entrevista a técnico (I) del equipo MIDES participante en el diseño de la RAIS del PE, 2019).

El Instituto de Economía y el Instituto de Ciencias Políticas (...) convenio mediante. (...) formaban parte del equipo que diseñó, pensó y elaboró el PE, no había un nivel digamos de cierta ajenidad o distancia en la cocina (...) ellos estaban ahí, metidos con las manos en la masa. Obviamente, después había niveles políticos (...). (Entrevista a director de la Dirección Nacional de Políticas Sociales del Mides y presidente del Consejo Nacional de Políticas Sociales entre 2005-2010, 2019)

Esta colaboración se destacó entonces por el tipo de conocimiento que la UdelaR proveyó: «conocimiento especializado que tiene que ser aplicado», aspecto que más adelante los organismos internacionales, también colocarán en el mismo tono, como «conocimiento aplicado». Un conocimiento que permita resolver problemas prácticos de la administración para establecer reglas y principios burocráticos a los cursos de acción, es decir, decodificar los problemas en regularidades para su tratamiento.

La representación de la UdelaR como proveedora de conocimiento experto conduce a lecturas que revelan las varias imágenes que componen el amplio universo académico; las controversias y disputas más o menos explícitas sobre el papel de la academia en la vida social y política constituye un campo de debate que reúne diversas visiones y tensiones. En ese sentido, el papel de la universidad en la elaboración de política pública federa

imágenes que se despliegan al unísono y constituyen un atributo de la vida académica, la pluralidad de puntos de vista. De manera que, en esta experiencia, la participación de la Universidad puede ser leída como recurso proveedor de conocimiento práctico —experto— en el marco de un gobierno de turno, y también, la universidad —y sus investigadores— como portadores de una mirada autónoma, y su compromiso con las necesidades y los problemas que aquejan a la sociedad. En esa dirección, desde la misma universidad, aunque de forma minoritaria, también hubo espacio para la crítica de las acciones de esta administración progresista.

Si bien había un vínculo preexistente entre autoridades de esta fuerza política y los investigadores involucrados, ya sea por filiación ideológica a un proyecto político, por el cruce de trayectorias profesionales o antecedentes directos de trabajo —como fue la experiencia con la Intendencia de Montevideo—, esta afinidad no estuvo ajena de tensiones.

Y aprender qué rol tenía que tener la Universidad y qué rol tenía que tener el Gobierno también fue un proceso de esos años, porque había intereses contrapuestos, por muchas razones, pero hasta por el espíritu crítico que tiene que tener la Universidad, porque las agendas de investigación son distintas a las agendas políticas. (Entrevista a integrante del equipo académico del Iecon que apoyó el trabajo de diseño del PANES y PE-RAIS, 2019).

El funcionamiento del campo científico, recuerda Bourdieu (2012, p. 82), «produce y supone una forma específica de interés», esto es, que las prácticas no son desinteresadas sino que son producidas en referencias a criterios del mismo campo, sea por relaciones objetivas constitutivas del campo, sea en virtud de exigencias o demandas de otros campos, o por *interacciones* o estrategias que determina el mismo campo con relación a otros. En este caso, la demanda de colaboración de la UdelaR para esta experiencia de política fue un pedido específico para la resolución de problemas prácticos que la administración debía resolver. El tipo de conocimiento demandado tenía dosis sustantivas de aplicabilidad, es decir, estaba centrado en cómo resolver el proceso de focalización en el marco de un rediseño de las AFAM, más que en aspectos comprensivos del fenómeno, aunque, claro está, el mecanismo ideado se asienta en una particular forma de interrogar y explicar la realidad.

Este tipo de saber práctico destinado y entrenado para la resolución de problemas representa la figura del experto al que Topalov (1991) hace referencia, y al que Neiburg y Plotkin (2004) asignan el atributo de especialización y entrenamiento académico como rasgos distintivos respecto del intelectual o «científico puro». Si bien esta diferenciación permite distinguir el tipo de conocimiento producido en el marco de las universidades, aunque no solo, vale la pena recuperar la advertencia que hace Bourdieu (2012, p. 82) sobre la imagen o la razón social que legitima la autoridad científica, en tanto que entender el campo como espacio de lucha supone, en el caso del campo científico, romper con «una suerte de “reino de los fines” que no conocería otras leyes que la de la concurrencia pura y perfecta de las ideas, infaliblemente marcada por la fuerza intrínseca de la idea verdadera» para reparar en que, la mayoría de las veces, en nombre de la ciencia, las nuevas tecnocracias consiguen legitimarse y validar sus proyectos.

Además de representantes de un saber experto proveniente de la UdelaR —reconocido y legitimado además, social y políticamente—, la agenda de elaboración del PE fue marcada también por referencias específicas que ocupaban un lugar destacado en el plano político. Se labraron simpatías y alianzas políticas que contribuyeron a laudarse la reforma social.

El Consejo⁷³ fue apuntalado por dos o tres pesos pesados de la política uruguaya, entre ellos, Miguel Fernández Galeano,⁷⁴ (...) porque nos apoyó a mí y al Consejo en todo el proceso de elaboración, en la discusión política, también Luis Garibaldi,⁷⁵ el MEC,⁷⁶ también gente de OPP que se jugó con nosotros, con nosotros digo por el MIDES, y varios más, varios actores políticos sin el cual el PE no hubiera sido posible. (Entrevista a director de la Dirección Nacional de Políticas Sociales del MIDES y presidente del Consejo Nacional de Políticas Sociales entre 2005-2010, 2019)

Por su parte, el papel de los organismos internacionales en esta instancia es rescatado por una presencia asentada, mayormente, en el intercambio de ideas, propuestas y experiencias, como expresión de un nuevo estilo que rompe con formas de negociación precedentes, y

73. Refiere al Consejo Nacional de Políticas Sociales.

74. Viceministro de Salud Pública de Uruguay (2005-2010).

75. Director de Educación del Ministerio de Educación y Cultura (2005-2015).

76. Ministerio de Educación y Cultura.

por cuotas de confianza que a razón de ese cambio de actitud se fueron incrementado entre los cuadros locales a medida que avanzaba el tiempo. En un primer momento:

Y me acuerdo de que las del 2005 eran reuniones un poco tensas, a partir de esos posicionamientos, posicionamientos no solamente ideológicos, no, porque había evidencia digamos de cuál había sido el rol de estos organismos en los noventa, o sea, no era una fantasía. En el 2005 estaba eso presente, ya cuando hicimos el Plan de Equidad, ya claro en 2 o 3 años en el gobierno empezás a trabajar juntos, te vas dando cuenta cuál es el posicionamiento de ellos, o sea, qué cosas apoyan, qué grado de apertura tenían (...). Hicimos cambios que implica desde el punto de vista del proceso que hay que hacer a la interna del BID, lleva tiempo, lleva mucho diálogo (...) no queríamos seguir ejecutando el mismo INFAMILIA que venía y lo hicimos superrápido, eso requiere entendimiento, capacidad de diálogo no, permeabilidad, empatía, escuchar, ponerte de acuerdo con el otro y eso en cierta medida ocurrió. (Entrevista a técnico (II) del MIDES involucrado en el diseño de la RAIS, 2019)

Nosotros teníamos, (...) creo que en general, una cierta aprehensión respecto al papel que podían tener los organismos internacionales con base en los antecedentes inmediatos, que no eran nada favorables, y eso nos ponía un poco en alerta o en guardia frente a propuestas, o incluso mismo en la propia participación de talleres o seminarios, yo creo que de a poco como que se fue, fuimos edulcorando esa relación, una relación que parecía muy tensa al principio, se hizo mucho más simpático, en la medida que también vimos que nos respetaban y no querían avasallarnos (...) no podíamos negarnos, no podíamos decir no existen (...) tampoco los íbamos a abrazar y pedir consejos y recomendaciones, (...) entonces me parece que desde ambos lados la visión era, bueno somos actores que discutimos y conversamos de igual a igual, (...) discutimos de igual a igual y ellos sabían que no podían venir a imponer nada, si a tratar de influir por supuesto, tampoco vamos a ser ingenuos. (Entrevista a director de la Dirección Nacional de Políticas Sociales del MIDES y presidente del Consejo Nacional de Políticas Sociales entre 2005-2010, 2019)

Parecería ser que los puntos de vista entre el gobierno y estos organismos encontraron *principios comunes de entendimiento*, y aquella crítica que caracterizó a la izquierda fue lentamente diluyéndose: ¿qué cambió?, ¿quién cambió?, ¿la izquierda y sus ideas, los organismos internacionales cambiaron?, ¿la ética de la responsabilidad primó por sobre la

ética de la convicción en la izquierda gobernante? A propósito de estas interrogantes, los entrevistados señalaban:

Ella⁷⁷ quería saber cómo se están haciendo las cosas, y eso era comiendo un chivito en La Pasiva. Esa era la contraparte que vos tenías de una agencia, no era el bicho ese gordo, grasiento del neoliberalismo. Tenía otro rostro (...) más bien había, bueno, mira que esto no puede andar o esto no es tan así, (...) en un término de diagnóstico. (Entrevista a técnico (I) del equipo MIDES participante en el diseño de la RAIS del PE, 2019)

Para mí en el imaginario están sobrevaluados (...) le ponemos mucho a esos organismos, de propias deficiencias nuestras no, es decir, nos imponen, nos dicen, y creo que de hecho los organismos internacionales son útiles en el sentido de que para cerrar una ecuación financiera, desde cómo se financia un presupuesto, es una fuente más de dinero; no es la única, a veces es un aporte mínimo, también te arriman saberes técnicos, a veces disciplinamiento en términos de la gestión. (...) la parte de que te impongan así, a mí me parece que está exagerado (...) es poner el problema afuera, se lo pongo a otro. (...) me parece que también fueron evolucionando, ¿no?, y se mueven un poco en función de la coyuntura, o sea, pero yo no me imagino un BID que se pare defendiendo políticas que impliquen retrocesos en agenda de derechos, (...) que vaya a apoyar programas de PROVIDA (...) hay algo estratégico en ese momento, pero también hay una evolución (...) (Entrevista a técnico (II) del equipo MIDES participante en el diseño de la RAIS del PE, 2019)

Y siempre han andado en la vuelta (...) Ellos querían enterarse de que pasaba con el MIDES, (...) siempre organizan seminarios, siempre están generando sus reportes de país (...) estamos hablando mucho de los organismos digamos basados en Washington, pero también la CEPAL, todos andan en la vuelta. El recuerdo que tengo, es que en este período el MIDES era muy reacio, después aceptó como ciertos financiamientos, una vez hubo un trabajo que nosotros creímos que nos lo pedía el MIDES, pero después resultó que eran fondos del Banco Mundial (...) una cosa que me acuerdo, que a Rafael Roffman⁷⁸ le

77 Refiere a una integrante de la plantilla de expertos de los organismos internacionales.

78 Representante del BM para Uruguay.

sorprendía que Marina y Ana⁷⁹ estuvieran tan atentas, (...) en los seminarios se quedaban, escuchaban los resultados, o sea que ellas estaban observando qué pasaba acá y cómo se implementaban estas políticas. (Entrevista a integrante del equipo académico del Iecon que apoyó el trabajo de diseño del PANES y PE—RAIS, 2019)

Vale recordar que las máximas autoridades políticas del MIDES —del primer y tercer período de gobierno— venían del Partido Comunista, y este sector históricamente tuvo una particular retórica crítica hacia estos actores internacionales y su influencia en los procesos locales. No obstante, muestra de lo dinámico de las correlaciones de fuerzas según las posiciones, y con ello las alianzas reales o simbólicas entre actores —locales e internacionales—, un técnico entrevistado en alusión a las resistencias —iniciales— a la presencia de los organismos internacionales que sobrevolaban entre las autoridades políticas del MIDES (2005-2010) señalaba:

BID, Banco Mundial, (...) si había más amplitud, más circulación de ideas o de comentarios (...) era parte de ese paquete que se había ya acordado, que no estaba muy claro además, porque era como que los 200 millones de dólares del PANES, digamos, era con plata de afuera, pero en un acuerdo, que eso es bien uruguayo, (...) el MEF dijo, acá me la quedo yo. (...) Marina⁸⁰ siempre decía «yo no firmé nada con ningún Banco» (...), pero la plata era esa, venía de ahí (...). Había cambiado la lógica, no iba a tu organismo (...) iba a Economía, y Economía de ahí metía todo en su caja única de rentas generales y ahí repartía. (...) entonces también viste que se desfiguraba un poco el papel de las agencias, si estaban en esto más de conocimiento, porque además venían y decían, el Banco Mundial decía «qué bien lo que está haciendo Uruguay» (...) los tipos daban para adelante a esas cosas. (Entrevista a técnico (I) del equipo MIDES participante en el diseño de la RAIS del PE, 2019)

En una nota reciente —julio de 2020— la exministra del MIDES durante el primer período del FA recordaba: «las políticas sociales del MIDES con el gobierno del Frente Amplio han sido tan eficientes que han sido destacadas por organismos internacionales diversos», como

79. Ministra y viceministra del Ministerio de Desarrollo Social (2005-2010 y 2015-2020).

80. Ministra del Ministerio de Desarrollo Social (2005-2010 y 2015-2020).

el BID o la CEPAL.⁸¹ De este modo, la retórica de los actores involucrados asumen énfasis que no son independientes de la toma de posición que ocupan en momentos y coyunturas particulares; y este asunto variable y combinable en el espacio de la producción de política pública hace a las alianzas y negociaciones, y a las tensiones y resistencias más o menos explícitas que se ponen en juego en cada dominio del debate y disputa. En esas circunstancias transitó el primer momento de encuentro entre los cuadros político institucionales del FA en el gobierno y los organismos internacionales, entre la aceptación y la tensión, la confianza y la sospecha, y la circulación y confluencia de saberes.

Esa confianza estaba en algunos sectores del nuevo gobierno y en otros había duda con respecto al acercamiento, no con el BID, sino con los organismos multilaterales en general, respecto de la idea de que vienen con recetas prearmadas y ese tipo de cosas que siempre se dicen (...). Con la gente que estaba a cargo del sector social o del armado especialmente del MIDES (...) se estableció una relación de confianza que se consolidó, yo diría al término de los primeros seis meses, donde esos referentes y jefes del nuevo gobierno empezaron a ver que las cosas que proponían no recibían una respuesta negativa, dogmática, doctrinaria o todos los apodos o denominaciones que uno le quiera poner, sino que recibían una respuesta analítica, recibían opiniones técnicas sobre lo que estaban proponiendo, que apuntaban en general a mejorar o tratar de mejorar la propuesta que se ponía sobre la mesa. (Entrevista a representante del BID en Uruguay entre 2005-2009 y 2012-2017, 2019)

Unos meses antes que el gobierno asumiera, enero-febrero, hicimos un seminario donde presentamos las notas de políticas elaboradas por el BM a los equipos de gobierno (...) fue organizado por nosotros para presentar estas notas de políticas. Estaba Marina nombrada, Ana Olivera y parte de su equipo (...). (Entrevista a representante del BM en Uruguay período 2005-2019, 2019)

La trama vincular que se fue estableciendo en el transcurso de los intercambios se asentó y construyó sobre esa imagen abierta y multilateral de los bancos, una imagen «edulcorada»: «desde ambos lados la visión era, bueno, somos actores que discutimos y conversamos de igual a igual» (Entrevista a director de la Dirección Nacional de Políticas Sociales del

81· Entrevista radial a Marina Arismendi (<https://www.m24.com.uy/arismendi-las-politicas-del-mides-con-el-fa-fueron-tan-eficientes-que-han-sido-destacadas-por-organismos-internacionales-como-el-bid-y-la-cepal/>).

MIDES y presidente del Consejo Nacional de Políticas Sociales entre 2005-2010, 2019). Ahora bien, esta representación de los bancos no parece ser una construcción solo de autopresentación, sino que más bien asume un tono de construcción también desde las burocracias locales: «le ponemos mucho a esos organismos, de propias deficiencias nuestras no, es decir, nos imponen, nos dicen» (Entrevista a Técnico (II) del equipo MIDES participante en el diseño de la RAIS del PE, 2019), lo que en definitiva recrea esa ilusión de construcción colectiva que los referentes locales entrevistados traen. En la construcción de este vínculo que fue sorteando la desconfianza —y que para el FA era una experiencia nueva, no así para los organismos internacionales, que traían el ejercicio de trabajo con otros gobiernos de izquierda en la región—, las visiones en debate fueron genéricamente coincidentes, es decir, hubo ideas más o menos disonantes, pero no disruptivas, que las que circulaban —entre los organismos internacionales y el gobierno— sobre la orientación de la reforma social.

Si bien el gobierno y la burocracia estatal constituyen el actor de mayor relevancia en el vínculo con los países, en tanto detenta la capacidad de definición política y financiera sobre los acuerdos de préstamos, no son los únicos actores con quienes los bancos interactúan en términos de construcción de la agenda, asunto que coadyuva a construir esa imagen abierta de cooperación.

Se tiene una serie de encuentros técnicos con la gente que corresponda al gobierno, pero también se generan unos espacios de participación e intercambio, para ir también midiendo la reacción del entorno de lo que se está gestando como política pública. Hay mucho de ese tipo de talleres (...) que involucran experiencias de afuera. No solamente experiencias de afuera para que el Uruguay aprenda, sino de ida y vuelta, tanto para que Uruguay aprenda como para que los otros que vienen también aprendan. (Entrevista a exrepresentante del BID para Uruguay entre 2005-2009 y 2012-2017, 2019)

Siempre el banco termina siendo acusado de oficialista, siempre, en todos los gobiernos, en casi todos los países. ¿Por qué? Y porque trabaja todos los días con el Gobierno, y es con la gente que trabaja el 95 % del tiempo. Después, en otras áreas, como pueden ser estas áreas de apoyo técnico, asesoramiento, la institución se relaciona con las ONG, con el sector académico, con el sector privado, con los sindicatos, o sea, hay espacios de intercambio, pero el actor con

el que trabaja cotidianamente es el Gobierno. (Entrevista a exrepresentante del BID en Uruguay entre 2005-2009 y 2012-2017, 2019)

Van surgiendo los proyectos, los préstamos, las cooperaciones técnicas, (...) a través de esos instrumentos donde nos vinculamos más directamente ya con la academia. Si fuera un período electoral, digamos es, de manera amplia con el público, no es que busquemos hablar con partidos políticos, pero sí buscamos algo amplio desde el punto de vista técnico y técnico-político, con las distintas posiciones, pero digamos fuera de un proceso electoral. (Entrevista a representante actual del BID en Uruguay, 2019)

La búsqueda de una vinculación amplia con el público parece manifestar una postura que al tiempo que procura establecer un diálogo con diversos actores —que además detentan capacidad de incidencia política—, permite a los bancos conquistar confianzas y reducir, potencialmente, las posibilidades de una crítica que obture o ponga a juicio su presencia en los procesos de elaboración de política pública. En otras palabras, sobre la idea de neutralidad política, procuran alcanzar legitimidad social y política, edificando una imagen de externalidad respecto a intereses particulares, lo que en efecto fertiliza la imagen de construcción abierta y universal sobre la que asientan su estrategia de vinculación, que les permite, además, aprehender el contexto de época y coyuntural desde las diversas visiones y tensiones en juego, así como las disputas de la lucha social y política.

En esta autopresentación y representación que construyen, las trayectorias personales establecen soportes que contribuyen a instalar temas en la agenda o a facilitar los términos del tratamiento de asuntos emergentes, y ello ha sido resultado también de los cambios en la política de vinculación que estos actores internacionales han emprendido. Así como las direcciones fueron virando con relación al perfil de conducción —personal y programático— que los cambios geopolíticos requerían, la política de reclutamiento de sus expertos fue transformándose en la misma medida. En tanto que habitar las estructuras estatales se transformó en prioridad como estrategia para participar en el diseño de la política «antes de nacer», el requerimiento de expertos con conocimiento y ejercicio de la gestión pública se volvió una necesidad. En ese sentido, los mismos entrevistados advierten la integración de expertos a los organismos internacionales de reconocida trayectoria en la gestión pública de la región. Así, la circulación de personas desde las estructuras estatales o de la sociedad civil hacia los bancos, y viceversa, se entrecruza y

explica, en parte también, la circulación de ideas, y ello produce proximidades político-institucionales donde la confianza opera por el conocimiento personal de la trayectoria, y sobre esa base se edifican vínculos entre los organismos y los países, potencialmente más fluidos y con mayores posibilidades definicionales.

En toda la década de la deuda, el endeudamiento, los problemas que ahora tantos volvieron a salir cuando Jorge Batlle fue presidente y Uruguay negoció la deuda externa, Iglesias era un tipo fundamental porque vivía en Washington, era presidente del BID y cuando había que hablar con el Fondo Monetario, con el Banco Mundial, era más fácil porque Iglesias conseguía la entrevista. Eso desde el punto del impacto de lo que podría decir la influencia personal. (Entrevista a extécnico del BID, 2019)

Iglesias crea esta fundación,⁸² entonces me dice, no quiero competir por recursos nacionales, trata de conseguir un financiamiento. Hago un proyecto para cooperación técnica no reembolsable en el BID, año 2011. (...) lo que tenés que conseguir es aliados, lo primero es que el técnico de la representación te apoye, (...) en un momento dado yo no sabía qué pasaba, pero no se aprobaba y nadie me daba información, un día que va Iglesias, (...) está en Washington, entonces pregunta, lo tenía la vicepresidenta, y hay una reunión, Moreno,⁸³ (...) y la vicepresidenta le dice, mire, el proyecto es bueno, pero yo no lo voy a aprobar porque el tema no es prioritario para el BID, así que no por el proyecto, sino por el tema, no lo voy a aprobar y le dice a Moreno, delante de Iglesias, usted tiene la facultad de aprobarlo, si quiere apruébelo usted. Iglesias le dice que no lo quiere así, porque no quiere ir contra el BID y no lo aprueba. 2011, 2012 o 2013 empieza el tema, que lo había puesto Tabaré Vázquez en su primera presidencia, empieza el tema a ser importante. (...) Presentamos el mismo proyecto y lo aprueban. (...) nos aprobaron dos (...). Ahora estamos

82 Refiera a la Fundación AstUr, fundada en nuestro país por Enrique Iglesias (quien fue presidente del BID entre 1988 y 2005) a mediados de 2009 con el propósito de: i) desarrollar actividades destinadas a atender sectores vulnerables de la población, por ejemplo la implementación de nuevas experiencias «piloto», capacitaciones, en ese sentido trabajó con el MIDES en una encuesta para identificar adultos mayores con alto grado de dependencia, y a partir de esta experiencia generó capacitaciones, junto con el BPS, a las llamadas figuras Asistentes Personales; y ii) contribuir a la producción y divulgación de conocimiento en ciencias económicas, sociales y políticas y otros temas clave del debate contemporáneo; para ello realiza seminarios, talleres, concursos para jóvenes investigadores, publicaciones (www.fundacionastur.org). Dos de los entrevistados para este estudio, ex técnico del BID y ex representante del BID en Uruguay, forman parte de la conducción de la Fundación.

83. Presidente del BID entre 2005 y 2020.

empezando uno que nace del BID, el especialista, Mario Sánchez⁸⁴ viene y dice, a mí me gustaría tener un proyecto piloto (...), es la creación de un centro en un barrio, para que los adultos mayores vayan a ese centro.⁸⁵ Entonces el BID quería hacer un proyecto piloto, para ver cómo aplicarlo en varios países de América Latina, el lugar mejor para aplicarlo es Uruguay, ustedes tienen experiencia, hicimos un proyecto con el especialista, a nosotros nos viene bien porque hacemos algo, y te diría que el BID lo que quiere son antecedentes. (Entrevista a ex técnico del BID, 2019)

La generación de agenda y el papel de los organismos internacionales en torno a los procesos de definición sobre los cursos de acción recupera saberes y capacidades estatales propias, es decir, sobre esa base institucional se actualizan contenidos, experiencias, y se hacen ensayos de políticas que de manera recurrente incorporan enseñanzas resultado de ejercicios pilotos que los organismos internacionales impulsan, y que luego sugerirán a otros países como buenas prácticas o lecciones aprendidas.

La operativa en cuanto al despliegue presencial —físico— de cada banco en los países —mediante sus representaciones— es un aspecto que los mismos entrevistados traían como sustantivo para comprender las especificidades y la forma de habitar la estrategia de vinculación por cada banco, que es variable, entre otras cosas, según los acumulados y recursos expertos que los propios países disponen.

No es que el banco tenga instrumentos propios distintos a los del país, digamos, nosotros tratamos de producir conocimiento nuevo, pero también somos usuarios del conocimiento que tiene, que genera el país o genera la cadena de

84. Representante del BID para Uruguay (2019).

85. Refiere a una experiencia «piloto» (centros de cuidados para adultos mayores) que la Fundación AstUr ha desarrollado en conjunto con el Sistema de Cuidados. Sobre este programa el representante actual del BID en Uruguay señalaba: «(...) estamos apoyando estos centros, centros CREA, que son centros de día y son centros de promoción de envejecimiento activo (...) lo que nosotros estamos buscando es aprender por ejemplo sobre estándares edilicios y de equipamiento que tengan que tener esos centros para atender este tipo de población, por ejemplo, de una manera segura, o sobre el tipo de actividades que generan interés, el tipo de currículo, qué es lo que deberían ofrecer estos centros y creo que lo más difícil, a mí me interesa mucho, como evaluar estas experiencias, metodológicamente es complejo evaluar el impacto de este tipo de intervenciones, o sea, deterioro físico va a haber, (...) entonces las métricas para definir si el proyecto lleva beneficios en la población o no, no son tan claras, son complejas, y eso es lo que nosotros estamos esperando mucho de este proyecto, es poder ver, me gustaría mucho que el proyecto pudiera aportar después, pudiéramos decir, miren el proyecto aporta estos tres temas». (Entrevista a Representante actual del BID en Uruguay, 2019)

países, o sea, en ese sentido, sí aportamos un poco al diagnóstico de la problemática y posibles soluciones, pero no es una burbuja aislada que de repente llega y te dice, mirá, no sabías esto. De hecho en mi opinión, una de las ventajas comparativas del BID es que, al tener a nuestros especialistas en las representaciones, podemos familiarizarnos mucho con el país y con la situación, y podemos tratar de aportar conocimiento mucho más específico y puntual. Yo te diría que cuando, en el marco de un proyecto, en el marco de una cooperación técnica o de un taller, nosotros tratamos de aportar este conocimiento nuevo que hayamos generado — pero también reflexiones sobre el existente, en general por ejemplo para un proyecto—, el Gobierno, y sobre todo un gobierno como el uruguayo, tiene una idea de lo que quiere hacer, una propuesta. El banco no llega a decir, mirá, debíamos hacer esto, parte de la política del gobierno; y nosotros lo que tratamos es de sumar, sumar un poco a esa visión, o sea, tratar un poco de reflejar lo que hemos aprendido en otros países, un poco de la propia lógica del proyecto y con nuestra experticia (...). (Entrevista a representante actual del BID en Uruguay, 2019)

Es un proceso de construcción conjunta. (...) te diría que nos sumamos un poco a una estrategia que viene en el caso de Uruguay, en el caso de otros países quizás con menos capacidad técnica sí el Banco toma más un liderazgo técnico en esos temas, pero en el caso de Uruguay y de otros países con equipos de gobierno fuertes, más bien nos vamos sumando y tratando de agregar valor y una mirada quizá distinta a la del Gobierno, a un proyecto de gobierno. (Entrevista a representante actual del BID en Uruguay, 2019)

El papel participativo que los organismos internacionales asumieron en la etapa de agenda y diseño para «la propia discusión académica y debate de la política pública antes de nacer» viene a cuenta de una estrategia que fue ramificando progresivamente sus recursos de incidencia. La posibilidad de que las ideas promovidas tengan mayores perspectivas de resonancia, «vida propia» a la interna de los cuadros estatales, pasa por un trabajo de incidencia que se sitúa, precisamente, en torno a cómo pensar esa realidad para tratarla, y allí el instrumento privilegiado son las ideas —bajo conocimiento experto—, en tanto soporte para una estrategia que se asume a muchas voces —Gobierno, cuerpos burocráticos, sociedad civil, academia—. Desde allí fabrican la «imagen de construcción conjunta», de diálogo abierto para el diseño de los cursos de acción, lo que, entre otras

cosas, hace posible construir un sentido relativamente hegemónico, un *sentido común* sobre cómo administrar la pobreza.

3.1.2. *La agenda de los organismos internacionales para el campo social: BID y BM*

Uno de los mecanismos empleados por los organismos internacionales para plasmar su visión de conjunto sobre los países y explicitar sus señalamientos sobre los asuntos de interés en política pública son las Estrategias País⁸⁶ del BID (2005-2009 y 2010-2015), y en el caso del BM las Notas de Políticas⁸⁷ (2005, 2008 y 2010-2015) y las Estrategias de Asistencia País (2005-2010 y 2010-2015). En el caso de Uruguay, cada una de estas producciones coincide con el cambio de las administraciones de Gobierno. Hubo una Nota de Política específica del BM (2008) dedicada exclusivamente al diseño del PE-RAIS, momento en que precisamente se reestructura el campo socioasistencial mediante la institucionalización de los PTRC como mecanismo de protección para la población en condiciones de pobreza, aspecto este que más adelante será analizado.

Estos documentos plasman los asuntos prioritarios que visualizan en cada área de política, y constituye el marco general sobre el cual se negociarán posibles préstamos, financieros o conceptuales —de asistencia o cooperación técnica—.

El BID presenta lo que considera que son prioridades (...), en ese diálogo el país termina definiendo cuáles son las áreas donde le interesa trabajar con el BID, o sea, en qué área le interesa que lo apoye, ya sea desde el punto de vista financiero o técnico, porque el banco también tiene cooperaciones técnicas, no solamente préstamos, y ahí más o menos se define ese marco de trabajo para los próximos cinco años, eso termina siendo una Estrategia de País (...), tiene alguna matriz de resultados indicativos, de qué es lo que se supone va a pasar y se espera de las operaciones, esto son préstamos y cooperaciones técnicas y estudios (...) van surgiendo temas nuevos que no se preveían, siempre al final es muy basado en la demanda del país (...). Nosotros lo que sí hacemos, en el

86 Las Estrategias de País son resultado de un diálogo con responsables políticos salientes y entrantes que se traducen también en estudios y notas temáticas que posteriormente se ponen a discusión con el gobierno electo a fin de identificar áreas prioritarias para la acción del Banco (BID, 2005).

87 Las Notas de Políticas son documentos que tienen por objetivo: «(...) i. presentar al equipo del gobierno entrante un conjunto de opciones de política en distintas áreas donde el Banco Mundial tiene experiencia local e internacional y ii. brindar un marco de referencia para el diálogo entre el nuevo gobierno y el Banco Mundial sobre la nueva Estrategia de Alianza con el País» (Banco Mundial, 2010, p.9).

proceso de preparación de la Estrategia, es consultar a la sociedad civil, sociedad civil que incluye academia (...) hemos tenido varios foros de reuniones (...). (Entrevista a representante actual del BID en Uruguay, 2019)

La Estrategia País (...) es como su agenda de temas, que generalmente no contienen la solución, ellos en esta agenda de temas tratan de identificar desafíos para el próximo quinquenio, brechas o asuntos (...) después cuando el Gobierno se está por instalar, en el período de transición, hacen como que convocan y obviamente el Uruguay forma parte del BID (...). (Entrevista a técnico (II) del MIDES involucrado en el diseño de la RAIS, 2019)

A continuación se expone una síntesis del esquema de señalamientos para el campo social que ambos organismos —BM y BID— fueron elaborando para cada administración de Gobierno.⁸⁸ La presentación de los contenidos de las Estrategias de Asistencia País-BM y de las Estrategias País-BID se organizó en: i. diagnóstico de las dificultades o problemas identificados en el campo social; ii. propuestas y objetivos prioritarios; iii. resultados que dichas propuestas deberían alcanzar, y iv. esquema de socios internacionales o instrumentos disponibles para la implementación. Para las Notas de Políticas del BM, la síntesis se organizó en: i. diagnóstico de las dificultades o problemas identificados en el campo social; y ii. propuestas de política.

⁸⁸ Las referencias y términos utilizados en el esquema siguen la terminología que exponen los documentos referenciados.

Tabla 3. Señalamientos del BM y el BID para el campo social en los gobiernos progresistas

Primer período	BM - Estrategia de Asistencia País 2005-2010 y Notas de Políticas	BID- Estrategia de País 2005-2009
Diagnóstico de las dificultades/ problemas	<p><i>Estrategia de Asistencia País:</i></p> <p>La cobertura del sistema de protección social no contempla a los grupos más vulnerables.</p> <p>Algunos programas carecen de objetivos nutricionales y de criterios claros de distribución y condición de pobreza.</p> <p>No hay evaluaciones de los programas sociales de forma sistemática.</p> <p>Déficit fiscal del sistema de pensiones con tendencias de regresión.</p> <p>La pobreza rural es mayor que la pobreza urbana; la emigración de las áreas rurales representa un problema crítico; ausencia de información actualizada del sector rural.</p> <p><i>Notas de Políticas 2005:</i></p> <p>i. Subsidios familiares (AFAM): La cobertura del programa restringe el impacto y las condicionalidades de educación y salud no se controlan.</p> <p>ii. Asistencia Alimentaria en Especies: Multiplicidad de programas produce una superposición de recursos y pérdida de eficiencia; los programas pequeños limitan el impacto.</p> <p>No hay programas que estimulen la lactancia y algunos programas carecen de objetivos nutricionales y de distribución claros (comedores, canastas para pensionados); no se evalúan sistemáticamente los programas.</p>	<p>Existencia de una red seguridad social amplia pero de cobertura incompleta para los hogares más pobres.</p> <p>Debilidad institucional en el caso de los programas del área social debido a:</p> <p>i. la falta de mecanismos de coordinación eficientes y la superposición de roles entre las instituciones del sector;</p> <p>ii. existe una limitada cantidad de recursos humanos calificados y con experiencia en la ejecución de programas dirigidos a resolver los problemas de pobreza.</p> <p>El fortalecimiento institucional del MIDES es clave y la mejora de la coordinación entre los organismos públicos y las instituciones privadas que ejecutan acciones en la materia social.</p> <p>Descoordinación, segmentación y superposición de las acciones de política social del gobierno central, que dan origen a ineficiencias en el uso de los recursos.</p> <p>Programas diseñados y administrados por una multiplicidad de instituciones públicas (hay 10 instituciones del nivel central que participan en la política social).</p>

Primer período	BM - Estrategia de Asistencia País 2005-2010 y Notas de Políticas	BID- Estrategia de País 2005-2009
Propuestas/objetivos	<p data-bbox="464 369 791 398"><i>Estrategia de Asistencia País:</i></p> <p data-bbox="464 477 986 544">Reducir la pobreza urbana del 31 % (2003/04) al 20 % para 2009.</p> <p data-bbox="464 936 986 1032">Aumentar la cobertura previsional de adultos mayores del 87 % al 90 % como mínimo para 2009.</p> <p data-bbox="464 1077 730 1106">Notas de Políticas 2005:</p> <p data-bbox="464 1115 823 1144">i. Subsidios familiares (AFAM):</p> <p data-bbox="464 1153 986 1220">Ampliación de la cobertura para familias pobres integrada por menores de 18 años .</p> <p data-bbox="464 1229 986 1326">Consolidación y fortalecimiento de programas de Subsidios Familiares y Pensiones no contributivos.</p> <p data-bbox="464 1335 943 1364">Reforzar los controles de educación y salud.</p> <p data-bbox="464 1373 884 1402">ii. Asistencia Alimentaria en Especies:</p> <p data-bbox="464 1411 986 1507">Consolidar y ampliar los programas nutricionales focalizados en niños bajo una sola entidad del gobierno</p> <p data-bbox="464 1516 986 1583">Incorporar programas que fomenten la lactancia (campañas informativas).</p> <p data-bbox="464 1592 986 1688">Eliminar gradualmente los programas que no tengan un objetivo claro nutricional o de redistribución.</p> <p data-bbox="464 1697 986 1751">Realizar evaluaciones sistemáticas de los programas.</p>	<p data-bbox="1015 297 1455 472">Alivio a la pobreza, mediante acciones que contribuirán a la mejora del capital humano y mejora de la institucionalidad y coordinación de los diferentes programas del sector social.</p> <p data-bbox="1015 481 1455 929">Asistencia en el financiamiento y diseño para la efectiva implementación del PANES a través de acciones clave: i. asegurar que las prestaciones del Plan lleguen a la población más pobre afectada por la crisis; ii. garantizar que las nuevas prestaciones del programa se complementen con las acciones en curso; y iii. analizar y adoptar estrategias de salida que posibiliten mantener el apoyo a las familias; iv. sustentabilidad presupuestaria de estas políticas de protección social.</p> <p data-bbox="1015 938 1455 1070">Apoyo en la extensión del sistema de asignaciones familiares para mejorar su cobertura en los sectores de pobreza extrema e indigencia.</p>

Propuestas/objetivos

Notas de Políticas 2008: Del PANES al Plan de Equidad[1]

El PANES es uno de los pocos casos a nivel mundial de programas de asistencia social que han incorporado: i. la noción de salida de la pobreza desde el diseño y ii. que ha incorporado intervenciones con el objetivo explícito de fortalecer el capital social como vía para mantener e incrementar la cohesión social en Uruguay.

Pasaje de un enfoque de corto plazo (emergencia) a un enfoque de más largo plazo que incluya elementos como: i. acumulación de capital humano ii. erradicación de la pobreza extrema; iii. reinserción en el mercado laboral; iv. promoción de la ciudadanía dentro de un marco de derechos y participación, y v. la sostenibilidad fiscal.

En el PE los programas de transferencia de ingreso deberían considerar:

i. generar un esquema de difusión y acceso que permita llegar a población excluida por el PANES.
ii. vinculación entre las transferencias y el acceso a otros programas y servicios sociales que pueden tener impactos importantes en el capital humano y la salida de la pobreza.

iii. sistema de monitoreo que permita dar seguimiento al cumplimiento de las contrapartidas que debería: a. estar coordinado entre todas las instituciones involucradas, b. integrar de manera sistemática la voz de los ciudadanos.

iv. sistema de monitoreo y evaluación central que integre la información de las distintas entidades involucradas en la ejecución y permita dar seguimiento a los resultados obtenidos por el conjunto de las intervenciones.

Los programas de inserción en el mercado del trabajo del Plan de Equidad deberían:

i. evaluar el monto del beneficio propuesto de 2.35 BPC (Base de Prestaciones Contributivas) de modo que, a. sea suficiente para asegurar una capacidad de consumo básica; y b. sea suficientemente bajo como para que no compita con el mercado de trabajo.

ii. evaluar el monto de los incentivos a las empresas para emplear temporalmente a los protagonistas del Plan de Equidad, de tal manera, que sea atractivo pero que no genere incentivos perversos de reemplazo de trabajadores y logre la cobertura máxima posible.

iii. mecanismos de coordinación entre el programa Uruguay Trabaja (MIDES) y los programas de capacitación formal y empleo que conduce la DINAE y la JUNAE.

iv. contenidos que desarrollen destrezas para los beneficiarios al tiempo que las empresas también puedan influir en la definición de los contenidos de la capacitación laboral.

v. mecanismos de control de calidad de los servicios con participación de los protagonistas de los programas.

vi. seguimiento del mercado laboral, por ejemplo a través de observatorios laborales locales o mediante bolsas de trabajo locales para mejorar el flujo de información y el encuentro de oferentes y demandantes de trabajo.

Primer período	BM - Estrategia de Asistencia País 2005-2010 y Notas de Políticas	BID- Estrategia de País 2005-2009
Resultados	<p>La implementación del PANES cubre a 200 mil beneficiarios para 2006, y el programa finaliza mayormente para 2009.</p> <p>El programa de asignaciones familiares tiene un mínimo del 60 % de captación de los pobres para 2009.</p> <p>El gasto en pensiones no supera el 17 % del PIB para 2009 y la cobertura de las pensiones para la ancianidad aumenta al 90 % como mínimo.</p> <p>Se instrumenta un sistema de monitoreo más sistemático de la pobreza.</p>	<p>Creación de un Registro Único de Beneficiarios del PANES y finalizado para diciembre de 2006.</p> <p>Sistema de evaluación diseñado e implantado permitirá medir el impacto del PANES.</p> <p>Elaboración y aplicación de una metodología de evaluación que determine el costo efectividad de los principales programas de ingreso: PANES y asignaciones familiares en hogares de menores recursos.</p> <p>Actualización y mejora de la información estadística, socio demográfica y económica para el diseño y perfeccionamiento de intervenciones en el área social.</p> <p>Fortalecimiento de las funciones de coordinación de políticas; establecimiento de instrumentos para la identificación, selección y seguimiento y evaluación de los hogares beneficiarios de programas sociales.</p> <p>Modernización y actualización de la información socioeconómica básica que recaba el Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Encuesta Continua de Hogares (ECH) extendida a zonas rurales; y realización de la Encuesta de Hogares Ampliada (EHA).</p>

Socios internacionales y/o instrumentos	<p>BM- préstamo de inversión en el sector social basado en los resultados. Evaluación de la política social.</p> <p>BID- apoyo técnico y financiero para la red de seguridad social de emergencia.</p> <p>PNUD/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia —UNICEF— provisión de asistencia técnica.</p> <p>Organización Internacional del Trabajo — OIT/CEPAL— provisión de asistencia técnica.</p>	<p>BID-Apoyo técnico y financiero del Plan</p> <p>BM -apoyo para la red de seguridad social de emergencia.</p> <p>PNUD-apoyo técnico al INE.</p>
--	--	--

Segundo Período	BM- Estrategia de Asistencia País 2010-2015 y Notas de Políticas	BID-Estrategia de País 2010-2015
------------------------	---	---

Diagnóstico de las dificultades/ problemas	<p><i>Estrategia de Asistencia País:</i></p> <p>Los objetivos y condicionamientos de los actuales programas no permiten llegar a determinados grupos de la población.</p> <p>Los datos sobre los beneficiarios de los programas sociales están dispersos en diferentes sistemas y dependencias administrativas.</p> <p><i>Notas de Políticas 2010-2015:</i></p> <p>i. Políticas de empleo y ajustes en el seguro de desempleo:</p> <p>Desarrollar un esquema legislativo que proteja de manera eficaz a los trabajadores desplazados y facilite su reintegración al mercado laboral.</p> <p>ii. Expansión de la cobertura del nuevo sistema de Asignaciones Familiares:</p>	<p>La pobreza e indigencia son altas y se concentran en niños y jóvenes de hasta 17 años (la pobreza supera en 2009 el 30 %) y es mayor aún en menores de 6 años (38 %).</p> <p>Sea por dificultades de información como por insuficiente articulación de esfuerzos sectoriales, estas personas enfrentan dificultades para acceder transferencias de ingresos: Tarjeta Alimentaria y AFAM-PE.</p> <p>El gasto público social ha crecido sistemáticamente desde 2005, encima del 22 % del PIB en 2009, existen insuficientes mecanismos para su evaluación.</p>
---	---	---

Incorporar a los posibles beneficiarios que, por diferentes razones, no se encuentran todavía en el sistema. Ello se explica, en algunos casos por falta de interés de algunas personas, pero fundamentalmente, porque existen problemas específicos relativos a la identificación y certificación de la tenencia de los menores de 18 años que impiden el acceso al sistema de AFAM.

Identificar a los adolescentes elegibles para la asignación y facilitar su reinserción en el sistema educativo, de forma tal que la condicionalidad de la AFAM opere como un mecanismo de inclusión.

iii. Sobre el sistema Estadístico Nacional:

Obsolescencia del sistema para la toma de decisiones y ausencia de datos que permitan evaluar el impacto de los programas sociales.

La creación del MIDES y el posterior Plan de Equidad y las políticas sociales no disponen de instrumentos estadísticos idóneos para realizar evaluaciones de impacto.

La ECH, como actividad estadística de relevamiento de la situación socioeconómica de los hogares, constituye una fuente confiable para el seguimiento del bienestar de la población pero no resulta idóneo para estudiar el fenómeno de exclusión social, así como los cambios que se producen en el bienestar de los hogares como consecuencia de la puesta en funcionamiento de los programas sociales.

Las herramientas básicas para mejorar el monitoreo y evaluación, y la focalización dentro del Plan de Equidad, es el desarrollo del SIAS, este sistema recibe para el proceso de diseño apoyo del Banco Mundial, permitirá generar bases de datos armonizadas de beneficiarios de programas sociales e indicadores en el área social.

Segundo Período

**BM- Estrategia de Asistencia País 2010-2015 y
Notas de Políticas**

**BID-Estrategia de País 2010-
2015**

Propuestas/objetivos

Estrategia de Asistencia País:

Facilitar el acceso a transferencias de ingresos (Tarjeta Alimentaria y AFAM-PE, entre otros) a hogares pobres con niños y adolescentes, mediante el financiamiento de los Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial provistos por el MIDES.

Apoyo al Plan Nacional de Equidad Social para instrumentar las reformas actuales en el sistema de protección social a fin de revertir los niveles todavía elevados de pobreza (por encima del 20%), y particularmente cubrir a la población en situación de pobreza extrema.

Notas de Políticas 2010-2015:

Políticas de empleo y ajustes en el seguro de desempleo.

Esquema que incluya en forma efectiva a los trabajadores desocupados y facilite su reinserción en el mercado de trabajo.

Expansión de la cobertura del nuevo sistema de AFAM:

- i. identificar los potenciales beneficiarios que, por distintas razones, aún no se encuentran cubiertos por el sistema —incorporar 200 mil nuevos beneficiarios al sistema—.
- ii. continuar con el proceso de implementación del nuevo régimen. Unificar los dos regímenes vigentes (una única ley con beneficios claros).
- iii. monitorear el cumplimiento de condicionalidades a partir de la información recogida en el SIIAS.

Sistema Estadístico Nacional

Institucionalizar el SIIAS: diseñar un programa de fortalecimiento de las estadísticas nacionales y diseñar un sistema de evaluación de impacto de programas sociales con sus indicadores de monitoreo e impacto, que contribuya a la institucionalización de un sistema de evaluación de los programas sociales, que retroalimente la toma de decisiones de políticas públicas y los procesos presupuestarios.

Incluir al SIIAS al sector educación y al Plan Ceibal, a modo de contribuir a mejorar la eficiencia del sector público a través del control de las condicionalidades requeridas para otorgar subsidios a la población de menores recursos.

Automatizar los registros administrativos y desarrollar mecanismos institucionales que permitan evaluar el impacto de los programas sociales, sobre todo en educación y salud. Ello podría conducir a una mejor utilización del gasto público, incluso a su disminución, a partir de una gestión presupuestaria que haga mayor uso de la evaluación de resultados.

Diseño e implementación de evaluaciones de impacto de las políticas de protección social, contribuyendo al uso más eficiente de los recursos públicos, a modo de reducir la pobreza y eliminar la indigencia.

Dar continuidad al sistema de protección social implementado en la administración anterior.

Segundo Período	BM- Estrategia de Asistencia País 2010-2015 y Notas de Políticas	BID-Estrategia de País 2010-2015
-----------------	--	----------------------------------

Resultados	<p>Ampliación de la cobertura efectiva de los programas de protección social, proteger a un gran número de personas de la pobreza extrema.</p> <p>Vinculación eficaz entre las políticas de transferencia de los ingresos y la promoción del capital humano.</p> <p>Base de datos de beneficiarios de todos los grandes programas de protección social: SIAS.</p>	<p>Mantener el enfoque transversal e integrado de políticas de educación, salud, seguridad social, alimentaria y habitacional.</p> <p>Profundizar la coordinación de las distintas instituciones en el territorio.</p> <p>Mejorar la focalización y cobertura de los programas sociales.</p>
Socios internacionales y/o instrumentos	<p>BM- préstamo de inversión en el sector social basado en los resultados. Evaluación de la política social.</p>	<p>BM- Corporación Andina de Fomento (CAF), PNUD- UE, la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECI), así como otros organismos bilaterales como España, Japón y Corea: potencian iniciativas orientadas a aumentar el diálogo y la coordinación —reuniones y encuentros grupales y bilaterales—. Se destacan los esfuerzos del Gobierno para fortalecer la coordinación mediante la recién creada AUCI, y la oficina creada al interior del Ministerio de Economía para coordinar a los organismos multilaterales de crédito.</p> <p>UNICEF- apoyo a la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (ENIA).</p>

Elaboración propia.⁸⁹

89 Fuentes: Banco Mundial (2005a). Matriz de principales temas de política y opciones para acciones de política. Banco Mundial; Banco Mundial (2008). Nota Técnica. Del PANES al Plan de Equidad. Un balance del PANES para aportar ideas a la ejecución del Plan de Equidad en Uruguay. Ministerio de Desarrollo Social Uruguay (MIDES) Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) Banco Mundial - Departamento de Desarrollo Sostenible Unidad de Desarrollo Social (LCSSO); Banco Mundial (2010a). Notas de Políticas. Uruguay: desafíos y oportunidades 2010-2015. Banco Mundial; Banco Mundial (2015a). Notas de Políticas. Uruguay: desafíos y oportunidades 2015-2020. Banco Mundial; Banco Mundial (2005b). Estrategia de Asistencia al País para La República Oriental del Uruguay 2005-2010. Banco Mundial; Banco Mundial (2010b). Estrategia Alianza con la República Oriental del Uruguay 2010-2015. Banco Mundial; Banco Mundial (2015b). Banco Mundial. www.bancomundial.org; BID (2005a). Estrategia de País del Banco con Uruguay (2005-2009). Banco Interamericano de Desarrollo; BID (2010a). Estrategia de País del Banco con Uruguay (2010-2015). Banco Interamericano de Desarrollo; BID (2015a). www.iadb.org

Este conjunto de sugerencias se tradujo posteriormente, en términos de préstamos, en 8 préstamos del BM entre el 2005 y 2012 para el Sector Protección Social y el Sector Administración Pública-Protección Social,⁹⁰ y por su parte, el BID entre 2005 y 2015 aprobó 24⁹¹ apoyos para el Sector Inversiones Sociales entre préstamos y cooperaciones técnicas.⁹²

Estos documentos y los señalados por la literatura como hitos de la estrategia de los bancos, conjuntamente con las entrevistas realizadas⁹³, hacen al corpus documental que permite delinear el discurso performativo que el BID y el BM pusieron en diálogo y debate con el país en torno al combate a la pobreza extrema y la política socioasistencial «posible y razonable». En este sentido, es posible afirmar que un primer momento —primer gobierno— se caracterizó por sentar las bases institucionales de la política socioasistencial, que se tradujo en: MIDES, PANES/RAIS, SIIAS, ICC, y las bases programáticas: PTRC, Tarjeta Alimentaria; y que en un segundo momento —y como un contínuum, pero «más allá de la emergencia»—, adquieren plena consolidación e institucionalización:

Había tres ejes que eran notorios (...). Uno fue la clara idea de que no se podía implementar políticas públicas sin una institucionalidad que tenga una cierta solidez técnica, no solo para diseñar, sino para operativizar (...) si no está montado el andamiaje operativo para expandir en el territorio la política pública (...). El segundo tema (...) había que pensar ese segundo eje que era la emergencia, pero también un tercer eje que eran las políticas que iban más allá de la emergencia, o sea, (...) algo que se dio en llamar acá en Uruguay, las rutas de salida. (...) Uruguay, de alguna manera, abocó todos sus recursos iniciales en ese momento (...) a atender una emergencia, que era lo que había que hacer. (...)

90 Desde 1994 hasta 2012 se aprobaron para ambos sectores 13 préstamos (Sector Protección Social y el Sector Administración Pública—Protección Social), lo que muestra para el período estudiado (2005-2015) una cooperación financiera que se mantiene e incluso aumenta. www.bancomundial.org.

91 Desde 1991 hasta 2015 se aprobaron 37 préstamos (Sector Inversiones Sociales), lo que también muestra una cooperación financiera y técnica que se incrementó en el período de referencia (2005-2015). www.iadb.org/paises.

92 Un cuadro resumen de los préstamos y cooperación técnica del BM (i) y BID (ii) recibidas por Uruguay para el campo social se encuentra en el Anexo IV. Lo referido a la asistencia técnica y las actividades que comprende como: reuniones, seminarios, talleres, misiones de trabajo, presentaciones, foros, entre otros, es una información que no está disponible públicamente. Tampoco los representantes actuales entrevistados del BID y BM disponían de esa información sistematizada —lo que supone por tanto una reconstrucción caso a caso—.

93 En el Anexo V, se encuentra un cuadro resumen del conjunto de entrevistas sobre el diagnóstico país y los aportes al PANES y RAIS de los organismos internacionales.

Creo que haber pensado en que el Plan de Emergencia tenía una duración temporal fue fundamental. Más allá de que hay cosas dentro del plan que después siguieron, el tema de pasar a las Asignaciones Familiares, de ir reconvirtiendo la política hacia algo más sostenible y a quitarle, de alguna manera, el dramatismo de la emergencia fue fundamental. (Entrevista a exrepresentante del BID para Uruguay entre 2005-2009 y 2012-2017, 2019)

En el orden del diagnóstico, el señalamiento de las dificultades en torno a la cobertura de la población en extrema pobreza, la multiplicidad de programas, la diversidad de instituciones operando en el campo social y las dificultades de coordinación, la ausencia de sistemas de evaluación y monitoreo sistemáticos de los programas sociales, prestaciones y destinatarios fueron aspectos compartidos por ambos bancos. En efecto, esta lectura venía con la necesidad de crear instituciones que concentraran la capacidad de diseñar, implementar y evaluar los programas sociales —prestaciones y destinatarios—, que, conjuntamente con la creación de un sistema administrativo único de información sobre el campo social, constituyeron las sugerencias preferidas para combinar de forma eficiente masividad en la cobertura a la extrema pobreza y control de los recursos del gasto social.⁹⁴ Estos asuntos, en términos genéricos, recogían experiencias de la región en marcha; especialmente con Chile hubo fluidos intercambios.

Como fuera dicho, la creación de los Ministerios de Desarrollo Social en la región fue la estrategia privilegiada para administrar los programas de combate a la pobreza (Valencia Lomelí, 2008; Midaglia, 2008b). Este tipo de ingeniería institucional vino de la mano con recomendaciones programáticas que se orientaban hacia la instrumentación de medidas de protección llamadas no contributivas, cuya fórmula han sido los PTRC de cobertura masiva, pero focalizadas en la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema —

94 Un estudio reciente sobre el papel del BID en el diseño de políticas sociales en Argentina entre 2003 y 2009, especialmente de programas sociales alojados en el Ministerio de Desarrollo Social, da cuenta del mismo repertorio de indicaciones realizadas por el BID como causantes de las deficiencias del sistema de protección social, a saber, la fragmentación y la descoordinación entre las distintas instituciones del campo social, la existencia de diferentes sistemas de registro de beneficiarios, la superposición de prestaciones en los mismos beneficiarios, inexistencia de un sistema de verificación de la focalización, «la expansión del número de personas dependientes del gasto público sin contar con instrumentos claros de retorno al mercado laboral», la desactualización de la base datos de los beneficiarios, la inexistencia de procedimientos para el control de contraprestaciones y de seguimiento, la necesidad de desarrollar capacidades de monitoreo y evaluación de las prestaciones; en su conjunto estos señalamientos respondían a «criterios tecnocráticos y organizativos en el uso de los recursos estatales» (Ciolli, 2019, p. 186).

especialmente en niños, niñas y adolescentes—, y bajo criterios de condicionalidad — básicamente en salud y educación—. En Uruguay, este modelo asumió expresión en las AFAM-PE, y en otras políticas que seguían la misma racionalidad, tales como pensiones no contributivas, programas de alimentación y programas que atendieran la empleabilidad de los individuos pobres. Para el representante del BM, estos aspectos hacen a lo que el banco denomina una política integral.

El mensaje principal era la preocupación por la cobertura de acceso a programas públicos del sector de la población que estaba afuera porque eran familias con trabajadores informales o directamente desocupadas, y que entonces no tenían acceso al sistema uruguayo, que era, aunque sigue siendo, pero era mucho más en aquel momento, un sistema de protección social que estaba muy estructurado alrededor del mercado de trabajo formal, y entonces quienes estaban afuera de ahí, estaban afuera de todo. (Entrevista a representante del BM en Uruguay, período 2005-2019, 2019)

El mensaje que los organismos internacionales recreaban versaba en torno a la aceptación de los límites estructurales de la protección social pergeñada en las regulaciones del mercado de trabajo formal, y de allí, la necesidad de recrear nuevas formas de asistencia. En ese sentido, parece confirmarse la renuncia a tratar los problemas de pobreza como problemas del trabajo y el empleo. En otras palabras, se plantea una redefinición de los problemas sociales que abandona la posibilidad de atender a la pobreza mediante el empleo, y se confirma que los problemas de los pobres serán objeto de tratamiento privilegiado de la asistencia (Vecinday, 2019). Desde este registro, la preocupación por «los que están afuera» justifica, además, la creación de los ministerios de desarrollo social como instituciones destinadas al tratamiento de la pobreza.

La lectura de los organismos internacionales sobre las PTRC recibió aprobaciones próximas desde los cuadros locales, aunque había matices respecto a su proyección.

Dentro del Gobierno y del Frente Amplio había gente que pensaba que sí eran algo pasajero [las PTRC], que después la gente tenía que terminar teniendo buenos trabajos y que eso ya estaba ocurriendo porque había crecimiento económico, la pobreza bajaba. Nosotros pensábamos que no [la UdelaR], que las poblaciones estas eran muy frágiles (...) nuestro punto era tratar de plantear que tenía que seguir existiendo un sostén, por argumentos de pobreza, pero

también por argumentos redistributivos, porque la desigualdad en el país tenía que bajar y eso requería transferencias hacia los más pobres. (Entrevista a integrante del equipo académico del Iecon que apoyó el trabajo de diseño del PANES y PE-RAIS, 2019)

Los mismos investigadores de la UdelaR señalarán más tarde el límite estructural de las transferencias como instrumentos de superación de pobreza, pues, aun en un contexto de aumento del ingreso, del empleo y de las prestaciones —y sus montos—, ello no fue condición suficiente para incidir en las dimensiones estructurales de la pobreza a razón de que no integra dimensiones vinculadas a la salud, la vivienda, la educación (Colafranceschi y Vigorito, 2013; Alves, Amarante, Salas y Vigorito, 2012); además, no generó condiciones para el acceso al empleo —protegido y más dinámico—. Como será mostrado, los PTRC quedarán situados en el extremo de la pobreza, en *formas de protección alternativas* cuyas bases institucionales y programáticas se definen en los límites estructurales del mercado de trabajo.

Incluso la distinción *no contributiva* para distinguir la naturaleza de los PTRC, en tanto nominación intencional y consciente, oficializa un desplazamiento de sentido sobre la protección tradicional y su *agotamiento* para resolver las dificultades sociales de los sectores empobrecidos. La construcción de nuevos esquemas de protección no contributivos que específicamente operen en el extremo de la pobreza desdobra, o dualiza, el tipo de protección tradicional, y construye un nuevo *sentido común* sobre la naturaleza de la protección social y la función política adjudicada a la asistencia social. Visión que en el caso estudiado reunía pareceres comunes entre los organismos internacionales y actores locales.

Vino el caballito de las transferencias monetarias en todos los países, entonces ya había una bola ahí de acumulación de ideas, de propuestas, de diseño, de alternativas (...), incluso las distintas agencias que empezaron a coordinar también entre ellas, ese es otro tema nuevo, ellas empezaron a coordinar técnicos que circulaban de un banco a otro, cambiaron sus políticas de reclutamiento. También hay que analizar esto, nadie ha estudiado mucho las agencias (...) y entre otras cosas, esta suerte de articulación, que creo que el Gobierno también le planteó eso, es decir, mirá, yo con ustedes quiero hablar juntos, después hablamos separados, pero primero juntos (...), y así fue el juego.

Y en el tema social ellos tenían mucho interés, porque venían de esa escuela, vamos a financiar las transferencias monetarias, o sea, es un crédito, mucho dinero, vamos a abrir una línea de sistemas de información, o sea, bases de datos, tecnificada, prueba de medios para la identificación y selección de personas, o sea, rompemos las redes clientelares, la tarjetita, (...) la incorporación de la técnica muy fuerte en soporte de eso y los mecanismos de evaluación y monitoreo, en una lógica de armado de proyecto. Eso ellos fueron perfeccionando en los noventa (...) eso estaba ahí encima de la mesa, lo que no estaba era eso con relación al PANES, pero el PE en sí tomó muchas propuestas, ideas que había en la región, de experimentos, de los chilenos, por ejemplo, que venden muy bien las cosas, no necesariamente es que las hagan bien, pero las venden muy bien. (Entrevista a Técnico (I) del equipo MIDES participante en el diseño de la RAIS del PE, 2019)

Efectivamente, las PTRC en sus versiones AFAM-PE y Tarjeta Uruguay Social (TUS)⁹⁵ contemplan poblaciones que tienen un empleo formal. En 2013 el MIDES informaba que el 70 % de los destinatarios de la TUS tenían un trabajo formal; y aquí el punto crítico no pasa por un error en los mecanismos de focalización, sino porque, sobre todo, demuestra que son empleos de muy baja remuneración (Carballo y Vecinday, 2017). Además, hay un especie de desprendimiento semántico que sitúa a la población destinataria de asistencia en un espacio genérico de no contribuyente,⁹⁶ que coadyuva a legitimar mecanismos de control sobre las prestaciones y sus montos: «de modo que, (i) sea suficiente para asegurar una capacidad de consumo básica; y (ii) sea suficientemente bajo como para que no compita con el mercado de trabajo» (BM, 2008, p.12).

Esta distinción no es novedosa, tiene historia; ya Hayek, para mediados del siglo XX, hacía alusión a las dos clases de protección posibles, seguridad en sus términos.

Las dos clases de seguridad: la limitada, que pueden alcanzar todos y que, por consiguiente, no es un privilegio, sino un legítimo objeto de deseo, y la

95 La TUS es una tarjeta de transferencia monetaria para la compra de alimentos y productos de higiene dirigida a la extrema pobreza.

96 Cuando y por ejemplo en los alimentos, servicios de energía, agua, transporte, vivienda pagan los mismos costos que la población en general, si bien hay medidas como la canasta energética del MIDES, bonificaciones en transporte para escolares, liceales y jubilados, el alcance y cobertura es de muy baja resonancia.

seguridad absoluta, que en una sociedad libre no pueden lograr todos, y que no debe concederse como un privilegio (...). Estas dos clases de seguridad son: la primera, la seguridad contra una privación material grave, la certidumbre de un determinado sustento mínimo para todos, y la segunda, la seguridad de un determinado nivel de vida o de la posición que una persona o grupo disfruta en comparación con otros. O, dicho brevemente, la seguridad de un ingreso mínimo y la seguridad de aquel ingreso concreto que se supone merecido por una persona. (Hayek, 2017, p. 195)

La vieja parábola *vino nuevo en odres viejos* bien podría retratar una nueva expresión de ideas y propuestas fabricadas en el seno de la Sociedad Mont Pèlerin como defensa de una sociedad de libre mercado, que en las actuales sociedades contemporáneas encuentra condiciones de posibilidad para reformulaciones que avanzan en reivindicar el criterio de razonamiento tradicional del mercado como entidad de redistribución de la riqueza social.

Hirschman (1991) identifica este proceso como la tercera ola reaccionaria, la crítica conservadora contemporánea al Estado benefactor y las iniciativas de reformar parte de sus medidas, entre ellas, los esquemas de protección social y las medidas de asistencia.

La transferencia de pagos a los desempleados, los desfavorecidos y los pobres en general. Por bienintencionados que sean esos pagos, se alega que alientan la «vagancia y la depravación», que alimentan la dependencia, que destruyen otros sistemas de apoyo más constructivos y que empantan a los pobres en su pobreza. Tal es el efecto perverso de las interferencias del mercado. (p. 50)

La conjugación de instrumentos que con las políticas de transferencia se han instalado, como la creación de institucionalidades específicas que permitan una gestión concentrada, masiva y eficiente —cuerpos normativos, cuerpos de expertos, sistemas informáticos, mecanismos de focalización y evaluación—, permitieron en definitiva dar cuerpo material y simbólico a este sistema no contributivo de protección. En el caso de Uruguay, las visiones, a pesar de las resistencias, podría decirse que se aunaban en estos criterios.

El tema de evaluación y monitoreo (...) fue difícil de implementar (...). Se sentía en algunos sectores técnicos. (...) del Gobierno y académicos también que acompañaban la gestión de las políticas públicas. Parecía que hacer monitoreo y evaluación era una forma de darle al BID los elementos como para que controle. Y obviamente, no es la función del BID ni tiene la capacidad para

controlar la política pública del Uruguay ni de ningún país (...). Sin embargo, también en esa etapa había gente que apoyaba mucho el concepto de hacer la evaluación y monitoreo. (...) Cargos políticos y técnicos que apoyaban eso, otros apoyaban y decían pero que el BID no se meta, lo diseñamos nosotros, y otros directamente no querían saber nada. (Entrevista a exrepresentante del BID en Uruguay entre 2005-2009 y 2012-2017, 2019)

En el área de investigación (...) el tema de las evaluaciones era algo que también (...) ellos te decían.⁹⁷ tiene que estar tecnicado y no sé qué, y nosotros íbamos para ahí, nosotros ya habíamos resuelto que iba a ser así, y que hay que evaluar, sí, toda la vida dijimos que hay que evaluar las políticas, entonces no tiene peso esa condicionalidad (...) nosotros estábamos dispuestos a terminar con la tarjetita para la jubilación o para la AFAM (...) y es una definición política, no precisabas que el BID viniera a decirte tecnicó la selección e identificación de gente, no precisaba, porque la forma de resolver eso, por lo menos una de las más eficaces, es tecnicando, que te permite controles, te permite otra cosa. (Entrevista a Técnico (I) del equipo MIDES participante en el diseño de la RAIS del PE, 2019)

Nosotros con el Banco Mundial, básicamente, tuvimos programas de evaluación, mucho apoyo para la evaluación, porque si hay algo que tiene este ministerio es que nació con evaluación y monitoreo, desde el primer día nos importaba saber cuál era el impacto de las medidas que nosotros desarrollábamos. (...) con los organismos internacionales, creo que tuvimos una relación de diálogo, una relación de respeto hacia las decisiones que nosotros tomábamos, hacia las innovaciones que nosotros planteábamos a tal punto que, al revés, el Banco Mundial, por ejemplo, en varias oportunidades nos solicitó dar apoyo a otros, con nuestra experiencia. Como ellos habían hecho con nosotros y habían traído experiencias de otros lugares para que nos mostraran qué era lo que se estaba haciendo. (Entrevista a responsable de alta conducción política del MIDES entre 2005-2010 y 2015-2020, 2019)

La disponibilidad de información y datos sobre la población destinataria de las prestaciones como requerimiento de los organismos internacionales, pero también como

97 Refiere a los organismos internacionales.

instancia deseable y necesaria para los referentes locales, venía a cumplir una doble función, proveer información para definir y controlar los criterios de acceso y permanencia en los programas para los destinatarios, y disponer de información confiable para evaluaciones sistemáticas de las medidas implementadas y el porcentaje del gasto social que representaban, a fin de dar lugar y cumplimiento a la eficiencia en el gasto.

Pero además, la tecnificación de las medidas tenía una pretensión de romper con el clientelismo o acto político discrecional de «intercambio personalizado de favores, bienes y servicios por apoyo político y votos entre masas y élites», que en tanto estructura informal de responder a necesidades entre la población empobrecida, aunque no solo, está lejos de ser una estructura obsoleta o en camino a la superación (Auyero, 2020, p. 35). Estas estructuras más bien persisten y requieren ser exploradas bajo los nuevos consensos políticos sobre los cuales se piensa e instrumenta la asistencia social, que para el caso objeto de estudio, aquel acto político personificado de «entrega en mano» —la «tarjetita»— se trató de desplazar por sistemas tecnificados y despersonalizados, asentados en la ciencia. Cuestión que no está exenta de interrogantes acerca de cómo las nuevas formas de intercambios, favores y mensajes habita en dispositivos de fabricación experta. A partir de Bourdieu, Auyero (2002) plantea que la experiencia en curso de lo que denomina un nuevo «*habitus* clientelar», remite a prácticas mediante las cuales los actores dan sentido a las relaciones a partir de nuevas formas de intercambio. También para Vommaro y Quirós (2011) el *habitus* clientelar «no solo consiste en un conjunto de disposiciones, requiere también de una *illusio* a través de la cual los actores enmascaran el verdadero fundamento, calculado y asimétrico, de sus relaciones» en términos electorarios que cotidianamente son negociados (p. 68).⁹⁸

La tecnificación de los sistemas de información para el control y la evaluación supone en definitiva una toma de posición sobre el derecho de asistencia, de las formas de acceso a lo justo y necesario. Ello conlleva una dimensión moral, una definición que porta un punto de vista que restituye y legitima un ordenamiento y clasificación de la realidad que tiene más de cálculo y asimetría que de azar, y que es en definitiva aquello de lo que trata la negociación y los consensos sobre los problemas públicos.

98 Vommaro y Quirós (2011) plantean que las experiencias de politización popular requieren ser exploradas desde miradas que superen la fragmentación de análisis entre perspectivas instrumentalistas y culturalistas.

Los consensos uno los tiene muy relacionados a los grandes acuerdos, y eso, los grandes acuerdos en la política no existen excepto cuando el país está en estado de catástrofe. (...) Los consensos son en general silenciosos. Son esos consensos donde yo te digo lo que vas a hacer y vos me cambiás de tema y empezás a hablar del partido del domingo y no me debatiste porque en definitiva no me podés reconocer que estás de acuerdo con lo que voy a hacer, por un tema ideológico, político, lo que sea, pero me estás mandando subliminalmente el mensaje de que bueno, dale para adelante, me parece bien. Yo percibo que eso es muy común acá. Este es un país muy chico, la gente se conoce, todos se conocen, se conocen de la universidad, entonces en los comienzos de las reuniones —a mí me ha pasado muchas veces— te acordás cuando fuiste, y esto que el otro, y después, de golpe, políticamente tienen disensos ideológicos importantes. Pero esa misma cercanía de relacionamiento ayuda a esto. ¿Cuál es el elemento negativo que tiene a veces esto que tiene Uruguay? Los tiempos. Cuando alguien detecta que no está ese consenso tan claro, prefiere no implementar y darse un tiempo más de trabajo hasta volver a intentar haciendo algún ajuste que detecte necesario. Entonces, los consensos absorben más tiempo. (...) Mucha gente dice que en Uruguay las cosas se demoran. Yo creo que es mejor. (...) más cerca de un consenso, si no generalizado por lo menos de una amplia mayoría, y eso tiene una riqueza que es muy difícil encontrar en otros países. A ustedes les cuesta muchísimo darse cuenta de eso, y está bien, porque eso los hace que debatan, que protesten y ese tipo de cosas, pero eso es un activo de la sociedad en general, muy fuerte, muy fuerte. (Entrevista a exrepresentante del BID para Uruguay entre 2005-2009 y 2012-2017, 2019)

En este consenso sobre la reforma social, la UdelaR explícitamente ocupó un papel destacado en formular respuestas para los problemas que las autoridades del MIDES tuvieron que resolver; y fue una respuesta que trianguló las preocupaciones institucionales, planteos de los organismos internacionales en términos de diagnóstico y soluciones —aunque estos no hayan participado directamente en los equipos de investigación ni en espacios técnico-políticos que formalmente se adjudican el diseño e implementación del PE-RAIS—, y el conocimiento producto de la investigación que las unidades académicas involucradas poseían. De esta manera, se forjó un campo de producción de política que condensó intereses, preocupaciones y respuestas a distintas escalas, y que produjo un

consenso social y político sobre la función política de la asistencia social, cuestión que será retomada más adelante.

3.1.3. La agenda de demandas del MIDES: cooperación de la UdelaR

La cooperación de la UdelaR, particularmente del ICP de la FCS y del Iecon de la FCEA, tuvo una participación destacada en el diseño e implementación del PANES y la RAIS. Este vínculo entre la UdelaR y la administración pública marcó un hito tanto para la elaboración de política pública en el campo social como para las agendas de investigación en curso de los investigadores involucrados.

En esta área, lo que nosotros hacíamos antes de 2005 básicamente era, teníamos siempre un interés de incidencia en la política o en las estadísticas, entonces criticamos una línea de pobreza que se había hecho en el 2000, que para nosotros estaba mal hecha, y te digo que fue hecha como para bajar la pobreza (...). Una polémica que tuve yo con la CEPAL por cómo medían el índice de Gini que daba que la desigualdad había bajado muchísimo durante los gobiernos de Sanguinetti, o sea, teníamos como una cosa de crítica, pero como no había políticas, quedaba ahí; y tampoco sé si nos hubieran llamado a nosotros, porque la UdelaR tenía una actitud más bien crítica. Para nuestra área, sí hubo un cambio importante porque se implementaron políticas y porque vinieron a buscarnos. Y en parte vinieron a buscarnos porque el MIDES era una cosa nueva y lo que nosotros queríamos hacer era generar capacidad y volver a nuestro lugar, no es que queríamos estar toda la vida como estuvimos en el PANES, porque no era nuestro rol. (Entrevista a integrante del equipo académico del Iecon que apoyó el trabajo de diseño del PANES y PE-RAIS, 2019)

La UdelaR fue convocada por primera vez en el marco de un gobierno nacional a fin de abordar y trabajar sobre el diseño del «*Uruguay Social* donde determina los componentes que debe tener el Plan de Emergencia y donde delimita o delinea algunas de las políticas sociales». (Entrevista a responsable de alta conducción política del MIDES entre 2005-2010 y 2015-2020, 2019).

Esta cooperación transitó por distintas instancias de requerimiento de conocimiento (Gallardo et al., 2010) para responder a las demandas del MIDES, desde «aspectos más conceptuales del diseño de los sistemas de protección social tanto en reuniones internas

como en exposiciones conjuntamente en seminarios y conferencias públicas» (Amarante, Rius y Vigorito, 2010, pp. 113-114).

Lo novedoso de esta cooperación, en comparación con otras experiencias en el mismo período, estuvo en la intensidad y permanencia del acuerdo de trabajo, según expresan los investigadores involucrados.

La experiencia Mides-Udelar merece publicitarse no solo por el significado político que tuvo para la Universidad de la República habilitar a sus equipos técnicos o académicos y a sus estudiantes avanzados a colaborar con líneas de acción estatal, sino por el alcance que adquirió el tipo de apoyo brindado. La Udelar contribuyó en la promoción de formatos de intervención pública en el marco de una secretaría de Estado de reciente creación, que carecía, dada su juventud, de capacidades institucionales propias para instrumentar programas sociales de relativa cobertura. Importa señalar que los grupos universitarios llevaron a cabo esas tareas e intercambios sin perder su independencia técnica, aprendiendo a identificar y respetar las lógicas y tiempos políticos, y lo que es más importante aún, sin «confundirse» con el gobierno de turno. (Midaglia, 2012b, p. 85)

La implementación del PANES exigió al MIDES resolver problemas de distinta naturaleza, aquellos vinculados a la instrumentación de un programa de asistencia de cobertura masiva sumados a los problemas de una organización institucional de reciente conformación. El pedido de cooperación —a la UdelaR— tenía como propósito resolver, en un primer momento, problemas de diseño, clasificación, focalización y evaluación, fundamentalmente del PANES. Posteriormente, esta colaboración continuó en la etapa de diseño del PE-RAIS y a través de varios proyectos de investigación presentados por la UdelaR a fondos concursables, como la red Poverty and Economic Policy y al BID (Amarante y Vigorito, 2012, p. 42; Labat, 2012).

A grandes trazos, este vínculo se caracterizó en dos momentos diferenciados por el alcance de las medidas diseñadas, así como por los tiempos dispuestos que tanto los equipos de investigación de la UdelaR como los político institucionales disponían para diseñar e implementar las propuestas. Un momento centró los apoyos para la instalación del MIDES y la instrumentación del PANES, y allí primó la «lógica de la urgencia», posteriormente ya con un andamiaje institucional en marcha y capacidades acumuladas, un segundo momento,

se abocó al diseño del PE-RAIS y nuevos programas sociales (Amarante y Vigorito, 2012; Labat, 2012; Midaglia, 2012a). Para los equipos de investigadores, el ritmo de trabajo de las tareas propias a cada momento constituyó objeto y fuente de aprendizaje.

Ese período del PANES fue demencial, (...) el MIDES no tenía ninguna estructura de nada, (...) ellos creían (...) bueno el PANES va a tener 40 mil beneficiarios y pensaban que en un mes iban a hacer todas las visitas e iban a tener todos los beneficiarios. Y nosotros les decíamos, no, si la encuesta de hogares en todo el año visita, no sé, 50 mil hogares, ustedes que no tienen nada, en un mes no van a meter toda esa gente. (...) nosotros queríamos aportar porque el país venía de una crisis muy grande, una de las críticas que habíamos hecho siempre es que en la crisis no había habido ningún mecanismo de contención de los hogares de menores ingresos, las AFAM no valían porque estaban indexadas al salario mínimo, entonces esto era la posibilidad de contribuir a un mínimo cambio, y eso también para nosotros fue un desafío muy grande, porque las cosas que hacíamos iban a tener un impacto en la realidad. (Entrevista a integrante del equipo académico del Iecon que apoyó el trabajo de diseño del PANES y PE-RAIS, 2019)

Para discutir el Plan de Equidad (...) ahí trabajamos con más tranquilidad y Asignaciones Familiares fue hecho con más tranquilidad, (...) ahí nosotras hicimos toda una revisión bibliográfica que servía para el diseño de AFAM y ahí sí discutimos más cosas de diseño, en el PANES no discutimos nada, o sea, porque ya estaba hecho, lo que necesitaban era cómo implementar, y ahí nosotros ayudamos con lo que pudimos, (...) habíamos trabajado en nutrición (...) en 2002, entonces con eso hicimos un mapeo de carencia de talla, de desnutrición, por localidades, y eso sirvió para ver en qué orden debían ir a los lugares, pero no había la acumulación que después hubo con las AFAM y la que tiene hoy el MIDES. (Entrevista a integrante del equipo académico del Iecon que apoyó el trabajo de diseño del PANES y PE-RAIS, 2019)

Esta cooperación definida como técnico-política tanto por los investigadores involucrados como por los responsables políticos supuso el ensamblaje de lógicas institucionales con cometidos y tiempos diferentes: «la relación entre la técnica y la política no pareció ser en los primeros días la mejor posible, rápidamente cambió y en forma definitiva pasó a ser una relación intensa de colaboración» (Labat, 2012, p. 73). Ese maridaje también implicó la disputa y negociación sobre el tipo de tarea, el alcance e involucramiento que un actor y

otro ponían en juego en los problemas a resolver. En ese sentido, para la UdelaR este compromiso no fue un camino exento de preocupación por la significación de la tarea asumida: «primera vez que caía bajo su responsabilidad diseñar un mecanismo que tendría consecuencias concretas sobre la vida de muchas personas» (Amarante y Vigorito, 2012, p. 36), como tampoco estuvo exento de tensiones e interrogantes sobre el papel asumido.

Implicó la adecuación de dos lógicas, para empezar que primero Marina Arismendi⁹⁹ quería hacer todo con trabajo voluntario. Entonces trabajo voluntario, con apuro, con meter a la gente en el PANES, era imposible. (...), pero ahí era la racionalidad esta del MIDES medio artesanal, con una burocracia weberiana que era el BPS. (Entrevista a integrante del equipo académico del Iecon que apoyó el trabajo de diseño del PANES y PE-RAIS, 2019)

Por momentos, asaltaba la duda sobre el nivel adecuado y óptimo de involucramiento de los representantes de la Udelar en su colaboración para que se alcanzaran los objetivos y metas establecidas, fundamentalmente, en el PANES. (...) El esfuerzo por identificar de manera precisa los papeles y tareas a cumplir no era de sorprender, ya que la solicitud de apoyo del MIDES se presentaba como una de las escasas oportunidades en que la administración central recurría a la UdelaR como institución y a sus colectivos de investigadores para que contribuyeran, con criterios técnicos, a viabilizar la implementación de un complejo plan social. (Midaglia, 2012b, p. 87)

El diseño e implementación del PANES constituyó un importante desafío, e implicó diversos aprendizajes para los investigadores involucrados. Si bien habían realizado numerosos trabajos sobre la temática, era la primera vez que caía bajo su responsabilidad diseñar un mecanismo que tendría consecuencias concretas sobre la vida de muchas personas. Por esa razón, la premura de los plazos planteados significó un trabajo muy intenso y con interacciones permanentes entre el MIDES, el BPS, que estaba a cargo de la computación del puntaje. (Amarante y Vigorito, 2012, p. 36)

El matrimonio de lógicas institucionales para acordar los términos definicionales sobre los cursos de acción, también constituyó un campo de debate y disputas entre visiones

99. Ministra del Ministerio de Desarrollo Social (2005-2010 y 2015-2020).

representativas de las expectativas del Gobierno, de la regla burocrática y de la visión experta, así como de tiempos, ritmos y capacidades de procesamientos institucionales disímiles entre un reciente MIDES, un BPS que integra la administración pública desde 1967, y una UdelaR que por primera vez asumía este papel en el diseño de una política en el campo social.

Hablaban dos lenguajes distintos (...) una anécdota, un día vamos todos (...) a una reunión con los del BPS, los del MIDES, una informática del MIDES. Y entonces un gerente de Prestaciones del BPS le pregunta a Ana Olivera:¹⁰⁰ ¿y cuándo damos de baja a una persona del programa?, y Ana contesta, cuando encuentre su autonomía económica y no sé qué. Entonces él, lo que quería era una regla burocrática para dar, entonces construir todo eso llevó mucho tiempo, muchas reuniones, mucho trabajo (...). (Entrevista a integrante del equipo académico del Iecon que apoyó el trabajo de diseño del PANES y PE-RAIS, 2019)

Para nosotros la preocupación estuvo más en acompañarnos a los tiempos políticos, pero no de política partidaria, sino del tiempo que necesitan los ministerios, para tomar decisiones y actuar, porque nosotros queríamos hacer todo más lentamente (...). (Entrevista a integrante del equipo académico del Iecon que apoyó el trabajo de diseño del PANES y PE-RAIS, 2019)

Si para el MIDES esta colaboración suponía acoger capacidades y saberes para materializar la política socioasistencial y, más aún, construir la legitimidad de sus propuestas, un *discurso oficial* fundado en la *expertise*, para la UdelaR abría la posibilidad de contactar con el «rendimiento operativo» de sus saberes» en el campo social, que hasta el momento constituía un espacio relativamente ajeno para la experiencia de investigadores y se presentaba como sugerente en términos de agenda de investigación:

La UdelaR, por su parte, contaba con equipos técnicos y académicos especializados en diversas problemáticas sociales, que disponían de cierto nivel de información sobre la población nacional, de posibilidades de ensamblar y actualizar distintas bases de datos, de instrumentos metodológicos para identificar beneficiarios y de acumulación sobre modernas experiencias de protección social, de naturaleza similar a la que se trataba de ensayar en el país.

100. Viceministra del Ministerio de Desarrollo Social (2005-2010 y 2015-2020).

A esto se agregaba, el interés universitario de conocer el «rendimiento operativo» de sus saberes o experticia,¹⁰¹ de tener algún grado de acceso a nueva información socioeconómica para continuar sus indagaciones científicas, y de colaborar en el abordaje y mitigación de las situaciones de vulnerabilidad social. (Midaglia, 2012b, p. 86)

Ahí había un campo de tensión, pero el MIDES tuvo bastante confianza en las cosas que nosotros les presentamos, capaz que era porque era un ministerio que se necesitaba legitimar y le servía la Universidad (...). Pero para nosotros significó un cambio grande (...), vos no pasás por eso y quedás como si nada, para empezar porque alteró nuestras agendas de investigación, pero también abrió campos de análisis que permitieron que después la gente más joven pudiese hacer tesis con eso, y hay una cantidad de tesis y de trabajos de grado, de maestría y de doctorado que toda esa interacción permitió (...), no sabíamos si eso iba a tener un rédito académico o no, lo hicimos porque creíamos que teníamos que contribuir, pero después como cualquier interacción con otros actores eso también abrió otras posibilidades, otras preguntas de investigación que no estaban presentes en nosotros al inicio, también porque al aplicarse políticas tenías otras cosas sobre las que investigar. Antes era como criticar que no había políticas, bueno, después se instauran las políticas, no solo con las transferencias. (Entrevista a integrante del equipo académico del Iecon que apoyó el trabajo de diseño del PANES y PE-RAIS, 2019)

El papel llamado a desempeñar por la UdelaR en el ciclo de estas políticas mixturaba dos campos de confianza, la confianza en su *expertise* y compromiso académico con los temas, y la confianza política hacia esos investigadores en particular. Es decir, el plano político partidario no estuvo ajeno, más bien fue un telón de fondo y de encuentro que contribuyó a las bases de confianza técnico-políticas necesarias que hicieron posible la experiencia: «socios técnicamente solventes tanto como políticamente confiables» (Rius, 2012, p. 101). Ahora bien, en estos términos la UdelaR no aparecía como un actor «completamente neutral», ya que era de público conocimiento que, especialmente en el campo de las

101- Para la realización de la evaluación de impacto del PANES el equipo del Iecon invitó a participar a investigadores extranjeros: Marco Manacorda de la Universidad de Londres, Queen Mary y Edward Miguel de la Universidad de California en Berkeley (Amarante y Vigorito, 2012; entrevistas realizadas).

ciencias sociales, sus autoridades e investigadores eran mayormente afines a la administración del FA.

En particular, los investigadores del Iecon contaban con reconocimiento técnico amplio pero eran visualizados como cercanos al Frente Amplio, y la ministra y viceministra conocían claramente sus preferencias políticas (...), aunque el Iecon no podía ser vinculado con el PC,¹⁰² las personas cercanas a la cúpula ministerial podían certificar el compromiso de la institución con la lucha contra la pobreza, y recomendar a sus investigadores como socios técnicamente solventes tanto como políticamente confiables (Rius, 2012, pp. 100-101).

Muchos de nosotros veníamos de la militancia estudiantil, y todo, vos querés colaborar, entonces tampoco es que sea tan cortado así, pero sí, eso es lo que había que aprender, que el Estado no le podía pedir a la Universidad un compromiso total de plegarse a sus intereses, y que la Universidad tenía que defender sus programas de investigación, que no era una militancia. (Entrevista a integrante del equipo académico del Iecon que apoyó el trabajo de diseño del PANES y PE-RAIS, 2019)

Esta cooperación operó como soporte de autoridad experta también respecto a los organismos internacionales, y en ese sentido, atendió dos preocupaciones iniciales de los cuadros de conducción política del MIDES. Por un lado, el apoyo técnico provisto por consultores contratados eventualmente por el BID o BM no representaba una opción feliz para los responsables políticos ministeriales, ya que estos actores personificaban opciones de políticas que históricamente fueron denunciadas por la izquierda —sobre todo en un primer momento—; por otro lado, esta experiencia con la UdelaR establecía una zona franca para la negociación y el intercambio que partía de una ventaja, el trabajo del Iecon había sido reconocido por diversos organismos internacionales, lo que «hacía que la colaboración del Iecon fuera aceptada por los financiadores, lo que también es un elemento importante en el contexto de las políticas de desarrollo» (Rius, 2012, p. 101). De hecho, la UdelaR realizó un estudio de evaluación de impacto de las AFAM en el marco de una comisión conformada por el MIDES, el MTSS, la OPP y el BPS, producto de un acuerdo de cooperación técnica en 2005 entre el BPS y la OIT, relativo al estudio de diversas áreas de la

102: Partido Comunista del Uruguay.

seguridad social, investigación que constituirá un antecedente inmediato de las reforma del régimen en 2008 con el PE (OIT, 2007). Más allá de las resistencias, más o menos explícitas, los organismos internacionales constituían una referencia en términos de conocimiento y circulación de ideas sobre la propuesta de reforma social puesta en marcha, y los PTRC en particular.

Lo que pasa es que los organismos internacionales, una manera de influir es a través de meterse directamente, otra cosa es, cuando se hacen revisiones bibliográficas, etcétera. Entran los materiales que ellos producen, o sea, esas cosas eran conocidas. (Entrevista a integrante del equipo académico del Iecon que apoyó el trabajo de diseño del PANES y PE-RAIS, 2019)

Posteriormente al PANES: «los equipos universitarios fueron invitados a colaborar en el diseño de una nueva política social, el PE, y para ello se conformó un equipo de trabajo de «naturaleza técnico-política en el que participaron delegados de distintas direcciones o reparticiones del MIDES, del BPS y de la UdelaR»(...),¹⁰³ que fue el encargado de elaborar el primer documento borrador del PE, puesto posteriormente a consideración en distintas instancias políticas» (Midaglia, 2012b, p. 89).

Para este momento, a la UdelaR le fueron demandadas dos tareas específicas: i. proyectar escenarios de focalización de las AFAM-PE, para lo cual se conformó un subgrupo de trabajo que se dedicó exclusivamente al ajuste de las nuevas transferencias monetarias y asesoró sobre ello al Consejo de Políticas Sociales; y ii. «la recopilación de experiencias regionales e internacionales sobre la construcción de una “malla de seguridad social” con capacidad de atender una amplia gama de vulnerabilidades, los llamados nuevos riesgos sociales» (Midaglia, 2012b, p. 90). En torno a estas dos demandas se organizó la cooperación de la UdelaR en la instancia de diseño de la RAIS-PE.

103· Los integrantes de ese equipo de trabajo eran profesionales de las ciencias sociales: economistas, sociólogos, asistentes sociales y politólogos, con distintas trayectorias e inserciones institucionales. Así la primera propuesta fue elaborada por el Soc. Milton Silveira (MIDES), Ec. Jorge Campanella (MIDES), Dra. Carmen Midaglia (ICP-FCS), Ec. Andrea Vigorito (Iecon-FCEA), Ec. Gabriel Lagomarsino (BPS), con colaboración de la Prof. Ana Olivera (Subsecretaria MIDES), Soc. Julio Bango (Director INFAMILIA-MIDES), entre otros técnicos y profesionales pertenecientes a Ministerios, Entes Autónomos y Descentralizados e Instituciones. La coordinación general de este equipo estuvo a cargo del A.S. Christian Mirza (MIDES) (Plan de Equidad, 2008; entrevistas realizadas).

3.1.4. Respuestas de la UdelaR para el diseño de la política socioasistencial

I. Diseño del soporte para la focalización: construcción del Índice de Carencias Críticas (ICC)

El instrumento de focalización en el ciclo de políticas aquí estudiado, el ICC, constituyó el mecanismo que determinó el acceso al esquema de programas sociales de la RAIS, en su mayoría instrumentados por el MIDES, y que pasó a constituirse en la «principal herramienta de focalización de los planes y programas sociales del Estado uruguayo» (MIDES, 2013, p. 27). Las premisas que sostienen este mecanismo algorítmico para clasificar a la población potencialmente destinataria de las prestaciones sociales afirman que los resultados de experiencias regionales e internacionales basadas en criterios geográficos, verificación de medios, ingresos y grupos comunitarios arrojan la necesidad de instrumentar mecanismos que consideren un análisis multidimensional de la pobreza como forma de controlar, por un lado, los problemas derivados de las declaraciones de ingreso por parte de los destinatarios, y por otro, de avanzar en un instrumento que trascienda la idea de comprender el fenómeno como insuficiencia de ingreso (Amarante, Arim y Vigorito, 2012, p. 25).

La creciente tecnificación de la protección social, que en el contexto actual tiene a la jerarquización del monitoreo y evaluación de los programas como premisa de buenas prácticas, supuso una continuidad de las bases institucionales propias de los años noventa y de una racionalidad gerencial en lo social para organizar la gestión del campo (Vecinday, 2010).

El modelo gerencial en el campo social ha sido promovido desde el enfoque de la Nueva Gestión Pública (NGP), o en inglés la New Public Management (NPM), que refiere al proceso de modernización de las administraciones públicas que se puso en marcha con las reformas de «segunda generación» impulsadas desde los propios organismos internacionales —BID, BM, FMI, OCDE—, y que fueron asimiladas por los países latinoamericanos desde principios de los noventa a instancias de expertos provenientes de distintos centros —universidades, centros de investigación, fundaciones, *think tanks*, entre otros—, como masa crítica para proceder con las reformas de la administración pública. Además, en muchos casos formaba parte del paquete de asistencia financiera facilitada por estos organismos. Este nuevo paradigma de la gestión irrumpió con una retórica sobre la

técnica y la capacidad de ser políticamente neutral y aplicable en cualquier tiempo y espacio, es decir, aplicable tanto a lo público como a lo privado y a cualquier contexto estatal.¹⁰⁴ Las experiencias ensayadas en la región sobre esta racionalidad hicieron énfasis en la gestión por resultados, la evaluación de la calidad continua, la eficiencia y eficacia de las instituciones estatales. Allí, las propuestas de políticas públicas asumirán mayor preocupación por el procedimiento, la instrumentación y cuantificación, y, en efecto, será jerarquizado el uso de técnicas como la planificación estratégica, el presupuesto por resultado, la gestión financiera y la gestión de sistemas de información (López, 2005).

El carácter de estas tecnologías adoptó diversas expresiones en la región, la que convive con distintas expresiones de la burocracia tradicional —weberiana—, con prácticas político-clientelar y patrimonialistas de la clase política y corporaciones que aún persisten en la administración pública, y que configuran, por tanto, más que un modelo, un campo de lógicas en disputa (López, 2005; Carballo y Vecinday, 2019; Murillo, 2008). La trascendencia política de esta racionalidad radica en que no solo incorporan y dialogan con los avances tecnológicos y ciencias como la estadística o la economía, sino que son formulados y configurados en un escenario donde la lectura de los problemas sociales en torno a la pobreza se entiende a partir de déficits individuales (Vecinday, 2010).

La demanda del MIDES a la UdelaR, y en especial al Iecon, para la instrumentación del PANES y posteriormente para el rediseño de las AFAM-PE fue muy específica: la creación de un mecanismo de focalización estadístico.

No es que vinieron con una demanda para pensar un diseño, sino que vinieron con un diseño armado y con un problema. El problema era cómo generar un mecanismo de ingreso al programa que generara cierta legitimidad, que se pudiera hacer en un cierto período y entonces ahí nosotros aportamos una forma de realizarlo que era mediante una prueba de aproximación de medios. Además, el Instituto de Estadística de la facultad también colaboró, además colaboró el

104 Los países pioneros en la experiencia de este modelo —Gran Bretaña, Nueva Zelanda y Australia— estaban gobernados por partidos neoconservadores que pretendían configurar un tipo de Estado mínimo; además en EE. UU., país promotor del modelo, tuvo impulso con la administración del gobierno de Clinton a partir de un estudio sobre el sector público que destacaba las bondades de introducir una orientación instrumental de la gestión general, desde ámbitos académicos se proponía incluso, reemplazar el concepto de «administración pública» por el de «public management» (López, 2005).

Departamento de Sociología haciendo encuestas y el servicio de informática de la Universidad el SeCIU,¹⁰⁵ generando soportes para que se pudiera generar la información, porque ni siquiera el MIDES existía y ni siquiera tenía un sustento informático atrás. (Entrevista a integrante del equipo académico del Iecon que apoyó el trabajo de diseño del PANES y PE-RAIS, 2019)

La primera experiencia de focalización en el marco del PANES permitió desarrollar saberes y capacidades tanto para los investigadores involucrados como a nivel institucional, lo que posteriormente retroalimentó el rediseño e instrumentación de programas como las AFAM-PE y demás programas de la RAIS (Amarante, Arim y Vigorito, 2012, p. 37).

La metodología propuesta por la UdelaR fue una prueba de verificación de medios (proxy means tests),¹⁰⁶ que consiste en otorgar un puntaje a cada hogar con base en las características de sus integrantes, de la vivienda, y de acuerdo al acceso a un conjunto de bienes y servicios que se entiende están vinculados a la pobreza extrema e indigencia. Este mecanismo permite ordenar a los «hogares postulantes» de acuerdo con su nivel de privación. Para el PANES se diferenciaron tres regiones en el país (Montevideo, interior urbano y áreas rurales), en el entendido de que las variables consideradas tienen distintos pesos¹⁰⁷ (Amarante, Arim y Vigorito, 2005). Este índice requirió de ajustes (en setiembre de 2005) debido a que «se generaban problemas de exclusión de familias» lo cual exigió un trabajo conjunto entre el Iecon, BPS y MIDES para corregir el problema (Amarante, Arim y Vigorito, 2012, p. 31).

105· Servicio Central de Informática de la UdelaR.

106· Esta metodología, proxy means tests, fue creada en Chile en la década de 1980 y su uso ha sido preferentemente en América Latina, aunque hay experiencias regionales que utilizan otros y/o combinaciones, así por ejemplo, el Bolsa Familia en Brasil utiliza exclusivamente el ingreso, en México el programa Progresa/Oportunidades utiliza una mezcla de criterios geográficos, proxy means, ingresos y grupos comunitarios, pero tiene mayor peso el primero, y el Chile Solidario focaliza mediante un índice multidimensional que incluye: vivienda, educación, trabajo e ingreso (Gioia y Vigorito, 2007; Banco Mundial, 2008).

107· Las variables que resultaron significativas para la predicción de la probabilidad de pertenecer al primer quintil de hogares pobres en relación a ser un hogar pobre no perteneciente a ese quintil se pueden agrupar en los siguientes ítem: (i) variables respecto a los ingresos del hogar y las fuentes de los mismos; (ii) variables sobre los integrantes del hogar; (iii) variables sobre la riqueza del hogar (calefón/termofón, calentador instantáneo de agua, refrigerador, TV color, videocasetero, lavarropas, lavavajillas, teléfono, entre otros); (iv) variables acerca del clima educativo entendido como promedio de años educativos de los adultos del hogar; (v) variables sobre las condiciones de hacinamiento; (vi) variables relativas a la tenencia de la vivienda. Éstas toman una ponderación distinta según se trate de Montevideo o interior del país (Amarante, Arim y Vigorito, 2005).

Para los investigadores encargados del diseño, la debilidad que asume este tipo de metodología es mínima en comparación a sus ventajas. Como debilidad se señala la crítica hacia la asignación de puntajes, en el entendido de que no considera aspectos cualitativos y definitorios de la pobreza, y como fortalezas presentaría que: i. minimiza el nivel de discrecionalidad en la selección de los destinatarios, ya que permite aproximarse al nivel de bienestar del hogar mediante variables que sean de difícil manipulación por parte del postulante, y que además no estén tan sujetas a variaciones cíclicas como el ingreso; ii. «permite el manejo de criterios objetivos y estándares al analizar información sobre una población muy amplia», y iii. facilita la realización de evaluaciones de impacto de los programas (Amarante, et al., 2007; Amarante, Arim y Vigorito, 2012). Por estas razones, la UdelaR: «sugirió al MIDES utilizar un mecanismo de selección de beneficiarios de estas características. Como se sabe, muchos programas de la región han sido acusados de clientelismo político al no presentar reglas claras de inclusión» (Amarante, Arim y Vigorito, 2012, p. 30).

En suma, i. la virtuosidad de esta metodología parece asentarse en que presenta flexibilidad en las dimensiones a considerar y sus pesos relativos, por lo que la convierte en una herramienta que ofrece viabilidad al consenso que existe en algunos ámbitos académicos, en los organismos internacionales y entre los hacedores de políticas sobre la concepción de la pobreza como un fenómeno multidimensional (Arim y Vigorito, 2007, p. 14); ii. esta virtuosidad —instrumental— provoca otras lecturas sobre la construcción del concepto de *vulnerabilidad* y la pobreza como un fenómeno multidimensional, mediante herramientas como la propuesta aquí para focalizar. El saber experto que condensan estos mecanismos cumple un papel legitimador en tanto confiere garantía científica a un juicio normativo. En otras palabras, el saber experto contribuyó al blindaje argumental y práctico que requieren las definiciones políticas para no naufragar entre críticas que lesionen las bases de autoridad de la propuesta. Por tanto, la creciente tecnificación y sofisticación del campo socioasistencial no pueden ser leídos, únicamente, como soportes instrumentales, sino también como instrumentos de dirección política que contribuyen a legitimar las opciones de política pública y los propósitos que orientan las intervenciones sociales (Vecinday, 2010).

II. Reforma del régimen de las AFAM: las transferencias de renta no contributiva AFAM-PE

El rediseño del sistema de AFAM fue liderado por un equipo de trabajo integrado por el MIDES, el BPS, el MEF, el MTSS y representantes del Iecon (Gioia y Vigorito, 2007; Amarante, Rius y Vigorito, 2010).

La reforma —AFAM— supuso discusiones y definiciones en torno a los objetivos del nuevo sistema: la cobertura —población objetivo—, el monto de la prestación y su posible progresividad por ciclos educativos y las contrapartidas a exigir. Estas definiciones privilegiaron integrar al nuevo sistema a todos los niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad —que en 2007 se estimó que alcanzarían a 500 mil personas—, que la titularidad fuera, preferentemente, por parte de la madre, que el pago del nuevo régimen tuviera una periodicidad mensual y con contrapartidas en materia de controles de salud y asistencia a centros educativos (Murro y Miranda, 2007; Gioia y Vigorito, 2007). Estas definiciones resonaban con un espíritu de época sobre los PTRC.

Es el auge de las transferencias monetarias condicionadas y el período donde se plantean reformas de segunda generación, o tercera generación, o se vuelve sobre los pasos, o a desandar caminos que había dejado el paradigma neoliberal en los noventa. (...) Había en el panorama regional ámbitos favorables como para nuevas visiones, en materia de política pública, y (...) los organismos internacionales jugaban en esa cancha y en esa dirección. (Entrevista a director de la Dirección Nacional de Políticas Sociales del MIDES y presidente del Consejo Nacional del Políticas Sociales entre 2005-2010, 2019)

En este momento el BM prepara y difunde la Nota Técnica «Del PANES al Plan de Equidad» (2008). La producción de esta nota reviste significación en tanto destaca la experiencia del PANES como novedosa, y se sugiere orientaciones para la política socioasistencial centradas en la acumulación de capital humano y la reinserción al mercado laboral como estrategia de atención a la pobreza extrema. Allí los PTRC y los programas de *workfare* —de activación— constituyeron la fórmula preferida por estos organismos, el Gobierno y las burocracias locales. Pero esta alineación de visiones para pensar la reorganización del campo socioasistencial —que involucró otros espacios, como ministerios y sus cuerpos de expertos— debe entenderse como producto de una racionalidad que, en parte, se debe a las «presiones, a los interdictos o a las influencias externas» en el entendido de que en el debate y la disputa cada actor

tiende en efecto a apoyarse, para imponer su visión política —y promover sus intereses específicos—, en las fuerzas externas y sus portavoces en el seno de las instancias representativas (asambleas parlamentarias, comisiones, etcétera) y a abreviar, más o menos conscientemente, en las representaciones que los agentes sociales producen individualmente y colectivamente. (Bourdieu y Christin, 2001, p. 38)

En ese sentido, la coincidencia de pareceres en la disputa de visiones ilustra la trama de vínculos en la cual se producen los saberes y capacidades estatales a partir de recursos externos a la administración pública —UdelaR y organismos internacionales— y las reservas propias —burocracias locales— desde las cuales se genera una síntesis, un consenso sobre la propuesta de reforma.

En el caso de Uruguay, la preferencia por este sistema —transferencias monetarias— se sostuvo en razones como: i. la concentración de la pobreza en hogares con niños menores de 18 años desde comienzos de la década de 1990 era un fenómeno de preocupación en la agenda del Gobierno; ii. el sistema AFAM existía desde 1943, y paulatinamente se había orientado hacia la población de menores ingresos, modificaciones que lo hacían ser «un instrumento potencialmente poderoso para el diseño de un sistema de carácter permanente destinado al combate a la pobreza y la deserción escolar», y iii. la necesidad de revertir la orientación que había asumido la red de protección social hacia los sectores más empobrecidos, ya que la expansión del gasto en protección social se concentraba en pensiones (Gioia y Vigorito, 2007, p. 15).

Sobre las condicionalidades exigidas en el marco de las AFAM-PE también había un espíritu de época que consagraba validez a dicho criterio, aunque hubo posiciones que disputaban aquella interpretación.

Ahí también perdimos otra batalla, porque Marina, yo y Ana Olivera, y algunos más, siempre sostuvimos que no era pertinente, no correspondía establecer condicionalidades a las transferencias monetarias por razones filosóficas y morales, tampoco hubo consenso, y los organismos internacionales estaban en esa línea, en la línea de las condicionalidades, de establecer corresponsabilidades porque eso de alguna manera actuaba en el comportamiento sistemático y dirigido a los sectores más pobres, y que era un forma de educarlos. (Entrevista a director de la Dirección Nacional de Políticas

Esta «batalla perdida» sobre las condicionalidades pega en el centro cardinal de las bases morales que informarán la política socioasistencial, sobre cómo entender la intervención social del Estado y sobre qué principios fundar la matriz de protección social. En efecto, y en términos de diseño del PE, dará lugar a un espacio delimitado e instituido por lo «no contributivo/condicionado», que refunda el estatuto de la política socioasistencial respecto a aquella asistencia tradicional, acusada de generar en los destinatarios dependencia estatal y desestimar el interés por el trabajo; y las observaciones y preocupaciones de los organismos internacionales iban en esa dirección.

El trabajo de diseño que lideró el Iecon requirió de una revisión bibliográfica sobre las experiencias de PTRC ensayadas en la región, de sus impactos sobre la oferta laboral, la fecundidad, la formación de hogares y la dependencia de prestaciones, así como de los mecanismos de focalización que las AFAM habían empleado y el propuesto actualmente, (proxy means tests) creado en el marco del PANES (Gioia y Vigorito, 2007). En tal sentido, los organismos internacionales en tanto promotores —prácticos y cognitivos— de estas políticas son, en ocasiones, autores directos de la producción de conocimiento sobre las PTRC o bien colaboradores o financiadores de las diversas formas que asume la expresión material de las ideas para su circulación —libros, investigaciones, revistas, diarios, boletines informativos, monografías, documentos de trabajo, notas técnicas, copublicaciones, además de seminarios, conferencias—. En cualquier caso, detrás de la producción y circulación de ideas sobre los PTRC está la biblioteca auspiciada por estos organismos, más allá de la habitual advertencia de algunas de sus publicaciones: «Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente representan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su directorio ejecutivo, ni de los países que representa», que sin dudas responde al cuidado de la imagen imparcial y desinteresada que construyen frente a las posibles controversias que pueda provocar el material.

El régimen AFAM constituía un instrumento de protección cuyas modificaciones sucesivas fueron una respuesta a las problemáticas sociales derivadas, fundamentalmente, del empobrecimiento de la población en el marco de las mutaciones del trabajo. En función de

ello, se fue transformando de un sistema concebido para los trabajadores amparados por la seguridad social a una prestación enfocada hacia los hogares integrados por asalariados de menores recursos (Ley 16697, de 1995), por adultos no amparados por el sistema de seguridad social con niños o niñas a su cargo (Ley 17139, de 1999 y Ley 17758, de 2004), y por hogares integrados por niños, niñas y adolescentes en condiciones de pobreza (Ley 18227, de 2007). El siguiente cuadro muestra las sucesivas modificaciones del régimen.

Tabla 4. Modificaciones del régimen de Asignaciones Familiares

	Población comprendida	Criterio de acceso	Destinatarios
Ley 10449 (1943)	-hogares con integrante en el mercado de trabajo privado formal y niños/as en edad escolar	Sector privado. Cajas de Compensaciones de Asignaciones Familiares	Menor hasta los 14 y se extendía a los 16 si cursaba estudios superiores a primaria.
Ley 15084 (1980) y Ley 16697 (1995)	-trabajadores privados ocupados -trabajadores privados percibiendo seguro de paro -jubilados y pensionistas rurales,	Aportar al BPS; ganar menos de 10 SMN mensuales entre atributivo y pareja corresidente. El tope de 10 SMN se incrementa en un SMN por hijo o custodiado para más de dos niños. ¹⁰⁸	Menor de 15 en todos los casos; menor de 17 que no completó primaria por razones fundadas o mayor de 15 que asiste a enseñanza de nivel superior a los de primaria hasta los 18 años; incapacitado para trabajar

108: El decreto 1534/969 del 28 de noviembre de 1969 creó el Salario Mínimo Nacional (SMN) en Uruguay, que estableció el «piso por debajo del cual no puede estar ninguna remuneración». Algunas referencias: \$74,00 (enero 1990), \$525,00 (enero 1995), \$1.060,00 (enero 2000), \$1.110,00 (enero 2002), \$2.050 (enero 2005), \$3.416,00 (enero 2008), \$4.799,00 (enero 2010), \$10.000,00 (enero 2015), \$16.300,00 (enero 2020) (www.ine.gub.uy/web/guest/salario-minimo-nacional).

	-bancarios no estatales y jockey club		
	-pequeños productores y contratistas rurales		
	-hijos de trabajadores fallecidos o privados de libertad		
	-hermanos menores a cargo del trabajador		
	-incapacitados para toda tarea		
Ley 17139 (1999)	-mujer único sustento del hogar	Percibir menos de 3 SMN mensuales. Percibir menos de 3 SMN mensuales y haber recibido el seguro de paro.	Menor de 15 en todos los casos; menor de 17 que no completó primaria por razones fundadas o mayor de 15 que asiste a enseñanza de nivel superior a los de primaria hasta los 18 años; incapacitado para trabajar
	-trabajadores hombres o mujeres una vez agotado el seguro		
	-mujer embarazada hasta el año del nacimiento		

Ley 17758 (2004)	-hogares con ingresos mensuales no superiores a 3 SMN	Percibir menos de 3 SMN mensuales	Menor de 15 en todos los casos; menor de 17 que no completó primaria por razones fundadas o mayor de 15 que asiste a enseñanza de nivel superior a los de primaria hasta los 18 años; incapacitado para trabajar
Ley 18227-Plan de Equidad (2008)		Percibir menos de un umbral de ingreso per cápita mensuales y estar por encima de un umbral del Índice de Carencias Críticas ¹⁰⁹	Menor de 15 en todos los casos; menor de 17 que no completó primaria por razones fundadas o mayor de 15 que asiste a enseñanza de nivel superior a los de primaria hasta los 18 años; incapacitado para trabajar

Elaboración propia. Fuentes: Gioia y Vigorito, 2007; Colafranceschi y Vigorito, 2013; Midaglia y Silveira, 2011, y leyes correspondientes.

La Ley 17139, de 1999, extendió las AFAM a todos los hogares de menores recursos, priorizando aquellos hogares en que los titulares del cobro hubieran agotado su cobertura por seguro de desempleo o en los que la mujer fuera el único sustento del hogar. En 2004 la nueva modificación estuvo motivada en la profunda crisis que experimentó la economía uruguaya en 2002; pero además para contener las situaciones de empobrecimiento el Gobierno de turno, a sugerencia del BM y del BID, priorizó un conjunto de programas sociales que fueron protegidos de reducciones presupuestales.¹¹⁰ De esta manera, las

109: A partir de enero de 2005 todos los montos dejan de tener como referencia el salario mínimo nacional (SMN) y pasan a referirse a la base de contribuciones y prestaciones (BPC). Sus valores varían cada año, algunas de sus variaciones: \$1.363 (enero 2005), \$2.061 (enero 2010), \$3052 (enero 2015), \$ 4.519,00 (enero 2020) (www.bps.gub.uy/bps/valoreshistoricos.jsp?contentid=5479).

110: Frente a los ajustes presupuestarios del momento y los niveles de pobreza, el gobierno, el BID y el BM acordaron proteger presupuestalmente un conjunto de programas sociales prioritarios. Los acordados con el BM fueron: AFAM (416.116 niños y adolescentes), Programa de Alimentación Escolar (140 mil estudiantes), Apoyo a Instituciones Públicas y Privadas (40.698 beneficiarios), Programa Nacional de Complementación Alimentaria (173.500 beneficiarios), Centros de Atención a la Infancia y a la Familia (CAIF) (19.500 niños y niñas), INAU (200 mil niños, niñas y adolescentes), Fondo de Reconversión Laboral, y Programas de Capacitación Laboral (8000 personas). Y con el BID los programas acordados fueron: i. sector educación: Programa de Alimentación Escolar, Programa Escuelas de Contexto Socio— Cultural crítico, Programa Escuela de Tiempo Completo/Nivel Inicial, Programa Modernización de Educación Media y Formación Docente (MEMFOD); ii. en el sector salud: Programa Ampliado de Inmunizaciones, Programa de Reactivos para Control Epidemiológico, Programa Campaña AEDES, Gastos de Funcionamiento de la Atención Primaria en Salud (APS), Mantenimiento Planta Física de APS; iii. y en seguridad social: Programa de Prestaciones Económicas, Programa de Seguro de Desempleo, Programa de Pensiones a la Vejez, Reforma de Sistema Previsional (Sureda, 2002).

modificaciones introducidas en 1999 y 2004 extendieron las AFAM en su modalidad «no contributiva» (Gioia y Vigorito, 2007; Colafranceschi y Vigorito, 2013), la que posteriormente se ampliará con el PANES y las AFAM-PE, e irá consolidando la construcción de un régimen de protección social dual que fue optando por la asistencialización como política de protección, desanclada ya de la condición salarial y asociada a la condición de pobreza, en otras palabras, motivadas en el espíritu del combate a la pobreza.

En suma, y a manera de especificar y detallar el conjunto de respuestas de la UdelaR a las demandas del MIDES, los siguientes cuadros presentan: i. el conjunto de demandas (problemas) que el MIDES canalizó y las tareas asumidas (respuestas) por cada facultad y unidades académicas según los momentos (PANES y PE-RAIS); ii. los productos de las investigaciones, es decir, los informes resultados de las investigaciones diligenciadas por los servicios universitarios involucrados y publicaciones académicas en el marco del acuerdo de cooperación, y iii. otros estudios generados por investigadores de la UdelaR, a solicitud de programas específicos que componen la RAIS o para organismos internacionales.

Tabla 5. Demandas y respuestas

Demandas del MIDES	Servicios de la UdelaR	Aportes de la UdelaR 2005-2007 (1.º momento)	Aportes de la UdelaR 2007-2010 (2.º momento)
i- criterios básicos de diseño institucional;	Iecon-FCEA	i- informe sobre la población beneficiaria del PANES. Propuesta y formulación del ICC	i- investigadores integran la comisión encargada de preparar el PE.
ii- la elección de áreas geográficas prioritarias a visitar por el MIDES para la identificación de beneficiarios;		ii- diseño y la puesta en práctica de la evaluación cuantitativa del PANES (entre la UdelaR y la Unidad de Evaluación y Monitoreo del MIDES)	ii- investigadores integran la comisión encargada de la implementación del nuevo sistema de Asignaciones Familiares integrada por el MIDES, el BPS, el MEF, y el MTSS.
iii- el apoyo a la organización y ejecución del trabajo de campo;		iii- propuesta de cuestionario que recogía la información para el cálculo del ICC y otras acciones que el MIDES requería (ingreso de participantes del programa Trabajo por Uruguay.	iii- investigadores preparan la evaluación de impacto del nuevo sistema de Asignaciones Familiares.
iv- la generación de bases de datos de beneficiarios y su posterior alimentación;			
v- la generación del mecanismo de selección de beneficiarios del PANES;	Instituto de Estadística (Iesta)-FCEA	iv- diseño y la puesta en práctica de la evaluación cuantitativa del PANES	
	ICP- FCS	i- relevamiento de los programas sociales existentes en el Estado: Repertorio de políticas sociales	i- investigadores integran la comisión encargada de preparar el PE
vi- la elaboración de los cuestionarios de relevamiento de información para la postulación al PANES.	Departamento de Sociología (DS)-FCS	i- diseño y la puesta en práctica de la evaluación cuantitativa del PANES -entre la UdelaR y la Dirección de Evaluación y Monitoreo (DINEM) del MIDES-	
	SeCIU	ii- procesamiento de la información poblacional en etapas iniciales (PANES) i- armado de la base de datos	

Elaboración propia. Fuentes: Amarante y Vigorito (Comp.). (2012); Gioia y Vigorito (2007); Amarante, Rius y Vigorito (2010); entrevistas realizadas.

Tabla 6. Productos de las investigaciones

Productos elaborados por la UdelaR (FCS y FCEA) para el MIDES y publicaciones académicas en el marco del acuerdo de colaboración
<p><i>Productos para el MIDES</i></p> <p>Amarante, V.; Arim, R. y Vigorito, A. (2005a). Identificación de áreas geográficas con privaciones de acuerdo al Censo de Talla 2002. Montevideo, Documento elaborado en el marco del Convenio UdelaR-Mides.</p> <p>Amarante, V.; Arim, R. y Vigorito, A. (2005b). Metodología para la selección de participantes en el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social. Montevideo, Documento elaborado en el marco del Convenio UdelaR-Mides.</p> <p>Amarante, V.; Arim, R.; Manacorda, M. y Vigorito, A. (2006a). Una propuesta metodológica para la evaluación de impacto del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES). Montevideo, Documento elaborado en el marco del Convenio UdelaR-Mides.</p> <p>Amarante, V.; Ceni, R.; Flores, M. y Vigorito, A. (2006b). Una caracterización socioeconómica de la población incluida en el PANES. Montevideo, Documento elaborado en el marco del Convenio UdelaR-Mides.</p> <p>Arim, R.; Flores, M.; Salas, G. y Vigorito, A. (2006c) Estimaciones preliminares del costo de la expansión del sistema de transferencias no contributivas en Uruguay. Mesas de discusión de la reforma social. Secretaría de Políticas Sociales. Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Uruguay.</p> <p>Goyeneche, J.; Zoppolo, G. y Riaño, M. (2007a). Diseño muestral y cómputo de ponderadores para la evaluación del PANES. Estudio de impacto y descripción del programa. Montevideo, Documento elaborado en el marco del Convenio UdelaR-Mides.</p> <p>Riella, A.; Hein, P.; Mascheroni, P. y Sosa, A. (2007b). Informe de resultados de la Encuesta de Seguimiento del PANES. Montevideo, Documento elaborado en el marco del Convenio UdelaR-Mides.</p> <p>Amarante, V.; Burdín, G.; Manacorda, M. y Vigorito, A. (2008a). Informe final de la evaluación intermedia del impacto del PANES, Montevideo, Universidad de la República, Instituto de Economía (Mimeo).</p> <p>Midaglia, C; Antía, F; Castillo, M. y Cristar, C. (2008b). Repertorio de políticas sociales. Informe de la primera etapa. Convenio con la Dirección de Políticas Sociales y la Dirección de Evaluación y Monitoreo (MIDES)/Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la UdelaR. http://dspace.mides.gub.uy:8080/xmlui/handle/123456789/1054</p> <p>Midaglia, C. y Castillo, M. (2010) La oferta pública social en el Uruguay 2005 – 2009. Informe final del convenio con el Instituto de Ciencia Política/ FCS-UdelaR. Montevideo,</p>

MIDES, 2010. <http://dspace.mides.gub.uy:8080/xmlui/handle/123456789/1054>

Amarante, V.; Manacorda, M. y Zerpa, M. (2011). Social Assistance and Labor Market Outcomes. Evidence from the Uruguayan PANES. Informe final. Montevideo, Banco Interamericano de Desarrollo.

Publicaciones académicas en el marco del acuerdo de colaboración

Amarante, V.; Manacorda, M.; Miguel, E. y Vigorito, A. (2010). Do Cash Transfers Improve Birth Outcomes? Evidence from Matched Vital Statistics, Social Security and Program Data, NBER Working Papers, 17690, Cambridge (Massachussetts) National Bureau of Economic Research.

Amarante, V.; Ferrando, M. y Vigorito A. (2011). School Attendance, Child Labor and Cash Transfers. An Impact Evaluation of PANES. Informe final. Poverty and Economic Policy Network-PIERI.

Manacorda, M.; Miguel, E. y Vigorito, A. (2011). «Government transfers and political support», en American Journal of Economics.Applied Economics, 3 (3): 1-28.

Elaboración propia. Fuentes: Amarante y Vigorito (Comp.) (2012); Rofman (Coord.), (2013); Gioia y Vigorito (2007); Midaglia y Castillo (2010b); Midaglia, C; Antía, F; Castillo, M. y Cristar, C. (2008).

También en el marco de esta colaboración participaron otros servicios de la UdelaR, aunque con un carácter más puntual.

Tabla 7. Participación de otros servicios de la UdelaR

Demanda de la DINEM del MIDES	Tareas del Departamento de Filosofía de la Práctica- Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FHCE) y el Iecon	Producto
i. aportes teórico-metodológicos para la discusión del diseño del PE (en términos de evolución de la equidad)	i. documento que recoge las principales vertientes teórico-filosóficas contemporáneas que sustentan los distintos paradigmas de igualdad, equidad y justicia, como aporte a la discusión de las distintas acciones programáticas del PE	Documento: Concepciones de equidad, indicadores y evaluación de programas sociales.

Fuente: Informe Concepciones de equidad, indicadores y evaluación de programas sociales. Convenio DINEM/MIDES-Departamento de Filosofía de la Práctica de la FHCE y el Iecon - Mimeo.

Tabla 8. Otros estudios generados por investigadores de la UdelaR, a solicitud de programas específicos que componen la RAIS o para organismos internacionales

Acuerdos	Año	Propósito	Producto
Acuerdo de cooperación entre la OPP, el Instituto Nacional de Estadística y la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración.	2013; 2015; 2018; 2019	El propósito de este relevamiento es generar información de carácter longitudinal de libre disponibilidad, a efectos de fomentar el estudio de la situación de la primera infancia en Uruguay e informar al diseño de políticas. Es el primer estudio oficial de seguimiento a una generación de niños representativo de la población uruguaya.	ENDIS ¹¹¹
Arim R. y Vigorito A. (2006). Las transferencias públicas de ingreso en Uruguay. Informe preparado para el Banco Mundial. (http://documentos.bancomundial.org/curated/es/427871468309326395/pdf/410560UY0Translas0ingresos01PUBLIC1.pdf)			
Arim, R., Amarante, V. y Vigorito, A. (2007). La relevancia de la desigualdad en la medición del desarrollo humano : Uruguay 1991-2004. http://dspace.mides.gub.uy:8080/xmlui/handle/123456789/347			
Amarante V, Arim R. y Vigorito A. (2008). Multidimensional poverty among children in Uruguay 2004-2006. Evidence from panel data. Instituto de Economía. Universidad de la República. http://dspace.mides.gub.uy:8080/xmlui/handle/123456789/219			
Dean A. y Vigorito A. (2012). Informe sobre la situación de la población indigente en Uruguay. Convenio MIDES-INE-UDELAR. Mimeo.			
Serie de Cuadernos de Ciencias Sociales y Políticas Sociales, cuyo objetivo principal es difundir resultados de convenios realizados entre el MIDES y la Facultad de Ciencias sociales (con sus diversas unidades y en algunos casos asociados a servicios de otras			

111: <https://www.ine.gub.uy/web/guest/endis2019>

facultades o instituciones, como SERPAJ), UdelaR en el período 2012-2015:

i- 2013 y 2015 investigaciones en las temáticas de infancia en contexto de pobreza, jóvenes, y desarrollo local.

ii- 2014 estudio de las trayectorias de inclusión como estrategias de integración social, referido a los programas Cercanías y Jóvenes en Red (formó parte de un acuerdo más amplio para el estudio los fundamentos y supuestos implicados en el diseño, planificación, implementación y evaluación de los programas sociales Uruguay Integra, Uruguay Trabaja, Jóvenes en Red y Cercanías, ejecutado en 2012).

iii- 2012-2014 estudio para elaborar un diagnóstico sobre el diseño institucional de la unidad dentro del MIDES encargada del desarrollo y sostenimiento de las bases informacionales del PE y posteriormente de la Reforma Social, relacionadas con tareas de visitas a hogares y territorios, y su vinculación con los sistemas de recepción de demandas y derivaciones inter- e intrasectoriales dentro y fuera del MIDES.

iv- 2014 estudio cualitativo de los informes de seguimiento de los Equipos Territoriales de Atención Familiar del Programa Cercanías-MIDES. Registro y relatoría conceptual sobre las segundas instancias regionales de formación con los ETAF. Sistematización de experiencias de abordaje multifamiliar o colectivo.

v- 2014-2015 estudio para medir las formas, las frecuencias y las intensidades de la violencia policial sobre adolescentes y jóvenes (de 13 a 29 años) en el departamento de Montevideo.

Colafranceschi M. y Vigorito A. (2013). Uruguay: evaluación de las políticas de transferencias. La estrategia de inclusión y sus desafíos. En Rofman R. (Coord.) En: Hacia un Uruguay más equitativo. Los desafíos del sistema de protección social. Banco Mundial.

Perazzo, I., Salas, G. y Vigorito, A. (2016). Evaluación de impacto del programa Cercanías. Informe de resultados.
<http://dspace.mides.gub.uy:8080/xmlui/handle/123456789/1211>.

Marroig, A., Perazzo, I., Salas, G. y Vigorito, A. (2017). Evaluación de impacto del programa de acompañamiento territorial de Uruguay Crece Contigo.
<http://dspace.mides.gub.uy:8080/xmlui/handle/123456789/884>

Elaboración propia. Fuentes: páginas web oficiales del BM; FCEA-Iecon; Observatorio Social del MIDES; Serie de Cuadernos de Ciencias Sociales y Políticas Sociales, FCS-UdelaR, n.º 1 (2015), n.º 2 (2015), n.º 3 (2015), n.º 5(2015), n.º 6 (2016).

La producción de conocimiento experto que la UdelaR generó a partir de la experiencia movilizó la investigación de temas que hasta el momento no formaban parte de su agenda, en parte por la lejanía con las instancias de producción de la misma política, y también porque la expansión del campo socioasistencial abrió nuevas interrogantes para las ciencias sociales en particular, entre ellas, referidas a la orientación y al encuadre institucional de la política, y allí, el lugar de las profesiones y sus prácticas de intervención, la incorporación de los sistemas de información para la protección social y su rol, los papeles asumidos por diversos actores —organismos internacionales, ONG, expertos—, entre otros.

En lo relativo al campo de la formación académica, y recuperando los planteos iniciales de esta tesis sobre el vínculo entre conocimiento experto y formación de cuadros estatales, ¿cuánto los requerimientos de conocimiento en términos de política pública han incidido o impulsado la consolidación de nuevas formaciones de posgrados, sea en su versión profesionalizante o académica? Esto constituye un escenario de exploración abierto y pendiente de estudio. Un ejemplo que ilustra estas interrogantes es la conformación en 2007 de la Maestría en Políticas Públicas y Gestión Pública, creada en el marco de la Rendición de Cuentas con el objetivo de «profesionalizar a los funcionarios que offician de nexo entre los cargos políticos y el resto de la administración»,¹¹² gestionada por servicios de la FCS y la FCEA de la UdelaR, así como la cooperación entre el MIDES y el programa Investigación e Innovación para la Inclusión Social de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC-UdelaR), que en su edición 2016 propuso indagar en problemas del Uruguay actual en el marco del programa de Investigación e Innovación para la Inclusión Social.¹¹³

La conformación de la agenda social y las participaciones que reunió en términos de conocimiento experto sirvieron a la configuración y legitimación de *formas de protección*

112: Entrevista radial en <http://www.espectador.com/politica/100657/el-desafio-de-profesionalizar-la-gestion-publica#1>. 25 de julio de 2007.

113: Sobre aquella cooperación la ministra M. Arismendi señalaba: «Necesitamos de la academia, necesitamos de la Universidad de la República (...) Estamos metidos en el campo de batalla (...) por lo tanto nuestra alianza con la Universidad de la República es vital (...) si no sabemos, no podemos actuar correctamente, no podemos transformar lo que hacemos.» http://www.csic.edu.uy/renderPage/index/pageId/730#heading_6285- Junio de 2016. Estas interrogantes y hallazgos preliminares fueron explorados en el proyecto de Iniciación a la investigación financiado por la CSIC, UdelaR: «Marcos cognitivos de referencia para la política asistencial: el papel de los organismos internacionales y la formación de Posgrados en el campo de la política social», ejecutado entre 2018 y 2020 bajo nuestra responsabilidad.

alternativas, como estrategia de protección dirigida a la población empobrecida. En ese sentido, las preferencias e intereses, y demandas producidas y exigidas por los distintos actores involucrados —los cuadros burocráticos, los organismos internacionales y la UdelaR mediante sus investigadores—, produjeron un escenario definicional que configuró el estatuto de la política socioasistencial en el período estudiado.

3.2. Diseño y estatuto de la política socioasistencial

3.2.1. La RAIS como ilustración de formas de protección alternativas

El régimen de las AFAM-PE tuvo en sus versiones anteriores y en el PANES un antecedente directo que permitió a las burocracias locales ejercitar e instalar capacidades que este tipo de medida requería, al tiempo que suministró saberes que orientaron la intervención social del Estado en el marco del PE-RAIS.

El PANES constituyó un conjunto de medidas focalizadas, emergenciales y transitorias, destinadas a abarcar al 20 % de la población más pobre —aproximadamente 8 % de la población total—. Se instrumentaron con el propósito de contener aquellos sectores en condiciones de pobreza que vieron agudizadas sus precarias condiciones de vida, producto de la crisis económica del 2002. El 90 % de los hogares destinatarios tenía a su cargo menores de 18 años, en tanto que el 10 % de estos hogares registraba presencia de adultos mayores, aspectos que expresan la fuerte asociación entre estructura de edades y pobreza. Esta iniciativa estuvo conformada por los siguientes componentes: i. Ingreso Ciudadano —transferencia monetaria fija de \$ 1 360 mensuales (56 USD en 2005); ii. programas socioeducativos y de empleo transitorio —Rutas de Salida y Trabajo por Uruguay—; iii. asistencia alimentaria; iv. intervenciones en mejoramiento del hábitat, y v. intervenciones específicas en educación y salud (Mazzotti, et al., 2005; Amarante y Vigorito, 2012).

Finalizado el PANES, el PE (2008) y la Reforma Social (2011) constituyeron medidas tendientes a la renovación del esquema de protección social, aunque el PE fue el jalón que marcó la topografía de la nueva matriz de protección social, así el PE pretendió

reestructurar el edificio de protección uruguayo, reapropiándose de sus legados históricos en esta materia, innovando en líneas de acción y promoviendo, en esta fase, un conjunto de reformas sectoriales (tributaria, salud, educación, vivienda y hábitat, entre otras); articulándose con políticas transversales de

género (Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos) y sustentado además en la reforma de la gestión estatal, que se configuran como componentes estratégicos de ese nuevo sistema de bienestar y asistencia. (Plan de Equidad, 2008, p. 17)

Por su parte, la «Reforma Social se inscribe en la estrategia de mediano y largo plazo ya definida en el Plan de Equidad 2008, cuando se asume el desafío de la construcción de una nueva matriz de protección social» (Reforma Social, 2011, p. 11).

A continuación, el siguiente cuadro resume los aspectos centrales de la reforma social a partir de ambas iniciativas.

Tabla 9. Cuadro resumen de la nueva matriz de protección social: PE/RAIS y Reforma Social

Matriz de Protección Social	Componentes Estructurales o Universales	Componente Específico o Asistencial (RAIS)	Criterios orientadores de la reforma
Población objetivo	Conjunto de la población	Población en situación de pobreza y vulnerabilidad socioeconómica (los «no integrados» al mercado de empleo y los «integrados precarizados»), situaciones de especial vulneración de derechos asociadas a la pobreza (edad, género, origen étnico-racial) o por vulneraciones especiales de derechos (personas en situación de calle, trabajo infantil y adolescente, explotación sexual comercial, niños/as y adolescentes con ausencia de protección familiar, familias viviendo en hábitats especialmente degradados, infractores de la ley penal).	<p>i. «De cada quien según sus ingresos a cada quien según sus necesidades»,</p> <p>ii. Carácter universal: «se diseñan al mismo tiempo políticas universales con una adecuada adaptación a diferentes particularidades»</p> <p>iii. Conducción del Estado.</p> <p>iv. Participación social a través de: sindicatos, organizaciones de usuarios, organizaciones de mujeres, entre otras.</p>
Estrategia	Regulación de la provisión privada y pública de bienes sociales a través de las agencias estatales. Reformas sectoriales articuladas con políticas transversales de género, y sustentadas en la reforma de la gestión estatal.	Construcción de la Red de Asistencia e Integración Social	v. Incremento presupuestal para la política social.

Naturaleza de los instrumentos financieros	Contributivos, con impactos en el mediano y largo plazo	No contributivos, con impactos en el corto plazo
Mecanismos de intervención	Reforma Tributaria; Reforma de Salud; Reforma Educativa.	Nuevo régimen de Asignaciones Familiares (AFAM-PE).
	Revisiones en políticas de empleo de vivienda y hábitat.	Asistencia a la Vejez.
	Plan de igualdad de oportunidades y derechos.	Política de seguridad alimentaria (Tarjeta Uruguay Social).
		Políticas de educación y atención a la infancia y adolescencia.
		Políticas de Trabajo Promovido.
		Programas Prioritarios
		Otras acciones de Integración Social.
Propósitos	Reducción de la desigualdad.	Reducción de la pobreza.
	Equidad intergeneracional.	Inclusión Social.
	Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.	Integración Social.

Elaboración propia. Fuentes: Plan de Equidad, 2008 y Reforma Social, 2011.

Las acciones que comprende la RAIS fueron pensadas como instancias de «protección preconfiguradas que impliquen *modalidades y compromisos de salida* de las prestaciones y *formas de protección alternativas*, cuando persisten situaciones de vulnerabilidad» (Reforma Social, 2011, p. 27). En esa dirección, se institucionalizó un «polo asistencial»

—no contributivo— específico y especializado para atender a los sectores en condiciones de pobreza extrema mediante el desarrollo de estrategias que: i. permitan a «los pobres» generar ingresos mediante la autogestión de oportunidades económicas o la integración a circuitos de socialización y formación, es decir, incrementar su capital social, y ii. recuperar los déficits de capital humano entre las generaciones más jóvenes, a través de iniciativas socioeducativas, como modalidad de inversión en futuras oportunidades de integración, especialmente al mercado laboral (Plan de Equidad, 2008, p. 18). Esta reorganización de la ingeniería del campo marcará el tono que asumirá la política socioasistencial, y que tuvo como soporte privilegiado la extensión del sistema de transferencias en su modalidad no contributiva.

El tratamiento de la pobreza a partir de la clasificación de la población no es un dato nuevo en el campo socioasistencial. En todo caso, lo novedoso transcurría por nuevas denominaciones de la población que producen una reconceptualización de la pobreza en términos de vulnerabilidad social y en las formas de intervenir. En efecto, «se plantea un tipo de intervención social más flexible y diversa para atender distintas fronteras más o menos laxas en el espacio social según las diversas situaciones de vulnerabilidad». De esta manera, se construye un discurso institucional que jerarquiza la idea de «vulnerabilidad social» sobre la categoría de «pobreza económica», a fin de abordar la heterogeneidad de situaciones, y la identificación de activos y recursos de capital social a ser movilizados por individuos, hogares, y comunidades en situación de pobreza (Serna, 2012, p. 9), aspectos estos que tienen resonancias con la agenda de propuestas que los organismos internacionales colocan en diálogo, en la que el *mix* entre capital humano y capital social aparecen como nociones que guían la táctica de combate a la pobreza.

Bajo esta orientación, en 2008 la RAIS plantea: i. avanzar en la «focalización subsidiaria a la universalidad de las prestaciones, bienes y servicios sociales», esto es, que los programas sean desarrollados a partir de una situación de diferenciación, y ii. «ensayar innovaciones metodológicas para el abordaje de las situaciones de mayor vulnerabilidad social» (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2009b; 2009a, pp. 21-23). La Reforma Social en 2011 continúa en esa dirección y plantea tres componentes que asocian la clasificación de grupos sociales con acciones específicas.

Orientados a toda la población objetivo de la Red de Asistencia e Integración Social. Orientados solamente a la población en situación de pobreza extrema (indigencia y vulnerables a la indigencia). Dirigidos específicamente a las personas en situaciones de especial vulneración de derechos asociadas a la pobreza, la segmentación social y la desigualdad socioeconómica (niños y adolescentes en situación de calle, trabajo infantil y adolescente, adolescentes infractores de la ley penal, niños y adolescentes con ausencia de protección familiar, explotación sexual comercial, personas adultas en situación de calle, personas adultas infractoras de la ley penal, familias viviendo en hábitats especialmente degradados). (Reforma Social, 2011, p. 29)

La reforma en el sistema de las AFAM (Ley 18227, AFAM-PE) y la política alimentaria (tarjeta TUS) constituirán los principales PTRC junto a la Asistencia a la Vejez (Ley 18172) (Plan de Equidad, 2008; Consejo Nacional de Política Social, 2009b). Otras acciones que integran la RAIS serán las políticas de educación y atención a la infancia y adolescencia, a fin de atender la «infantilización de la pobreza» y la necesidad de mejorar la protección estatal en este grupo de la población. En coherencia con los supuestos y fundamentos que explican la intervención en este grupo de población, los objetivos centrales apuntan al desarrollo de las generaciones más jóvenes —fortalecimiento del capital humano— (Plan de Equidad, 2008, p. 37). Para ello se sumaron otras intervenciones que se contextualizan en el cotidiano de la familia, como serán los Programas Prioritarios implementados a partir de 2012. Estos programas se agruparán en tres iniciativas ubicadas en la órbita del MIDES: i. Uruguay Crece Contigo¹¹⁴ —dirigido a hogares que presenten vulnerabilidad social o sanitaria, integrados por mujeres embarazadas, niñas y niños menores de 4 años—; ii. Programas de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares (Cercanías) —dirigido a hogares en situación de vulneración de derechos y carencias críticas, en particular con presencia de niños, niñas y adolescentes menores de 18 años—, y iii. el Programa Jóvenes en Red —dirigido a adolescentes y jóvenes de 14 a 24 años que no estudien y que no hayan culminado el ciclo básico, pertenecientes a hogares en situación de vulnerabilidad y que no cuenten con empleo formal—. La estrategia en común de estas iniciativas es el «abordaje

114 El Programa Uruguay Crece Contigo inicialmente (2012) estuvo ubicado en la órbita de OPP hasta 2015 que fue trasladado al MIDES. Este programa desde su inicio cuenta con apoyo de organismos internacionales, fundamentalmente del BID mediante la modalidad de cooperación técnica (Consultora local. Coordinadora de la cooperación técnica del BID con UCC, 2019).

de proximidad» que se caracteriza por una intervención con anclaje en el espacio familiar y doméstico, y comunitario más próximo.¹¹⁵

En lo referente a las acciones para la mejora de los niveles de «empleabilidad» —para los organismos internacionales—, aquí llamadas de «trabajo promovido», se destacan varias iniciativas: el programa Uruguay Trabaja que se encuentra en la órbita del MIDES, el programa Incentivo a la Contratación en el ámbito del MTSS, entre otras alternativas tendientes a la promoción de emprendimientos productivos y cooperativas sociales —de trabajo— como estrategias de autogeneración de ingresos, y, finalmente, otros programas de inclusión social e integración que, si bien asumen diferentes formatos y abordan áreas temáticas distintas, la naturaleza de las acciones se asientan en las nociones de capital humano y capital social (Plan de Equidad, 2008, pp. 52-58). Bajo esta serie de estrategias, el Repertorio de Políticas Sociales preparado por la UdelaR para el primer período de la cooperación con el MIDES evidenciaba la intensidad de creación de programas sociales en el período 2005-2008, fundamentalmente de aquellos con énfasis en la asistencia y la promoción.

Tabla 10. Período de creación de programas sociales

Período de creación	Cantidad de programas
1815-1950	45
1951-1970	18
1971-1984	22
1985-1989	35
1990-1994	28
1995-1999	42
2000-2004	45
2005-2008	132
Total	367

Fuente: Midaglia y Castillo, 2010 (Convenio Instituto de Ciencia Política/FCS— MIDES)

115 www.mides.gub.uy

Tabla 11. Opciones predominantes de los programas sociales por períodos de gobierno

Año creación programas	Programas tradicionales	Programas asistenciales	Programas promocionales	Total
hasta 1984	68	17	0	85
1985-1989	14	18	3	35
1990-1994	12	11	5	28
1995-1999	6	27	9	42
2000-2004	19	19	7	45
2005-2009	37	53	42	132
Total	156	145	66	367

Fuente: Midaglia y Castillo, 2010 (Convenio Instituto de Ciencia Política/FCS-MIDES)

Los programas tradicionales refieren a servicios públicos básicos, es decir, educación, salud, previsión social, vivienda y urbanización. Estas iniciativas se caracterizan por una relativa orientación de carácter universalista. Los programas de tipo asistencial están asociados a iniciativas dirigidas a la atención de problemáticas asociadas, fundamentalmente, a situaciones de pobreza extrema —programas de combate a la pobreza—, que desde fines de los noventa tienen a los PTRC como medida privilegiada. Los programas sociales de corte promocional impulsados a mediados de los noventa,¹¹⁶ si bien coexisten bajo la misma racionalidad que los asistenciales, se diferencian de estos últimos porque buscan desarrollar las capacidades propias de los destinatarios de las políticas, ofreciendo herramientas —capacitación laboral, lectoescritura, trabajo protegido— para superar, en un proceso de mediano plazo, las condiciones de vulnerabilidad social. En términos generales, hasta mediados de la década de los ochenta, las acciones de protección de tipo tradicional se configuraron como un componente estratégico del campo social en su conjunto. Posteriormente, y una vez retomada la democracia, tienden a configurarse un mayor número de prestaciones focalizadas con respecto a períodos anteriores, que muestra en definitiva el aumento progresivo de este tipo de estrategias sociales como instancias de

116 En el próximo capítulo será tratado como en los 90 el movimiento de revisión de los fundamentos de las políticas de combate a la pobreza, liderado por los organismos internacionales, integra la noción de capital social —junto con la noción de capital humano— como sustento de medidas que colocarán el énfasis en la promoción de redes de sociabilidad y solidaridad más próximas —familiar y comunitarias— como instancias privilegiadas de protección.

protección y el debilitamiento de la orientación universal del sistema por un esquema que avanza en términos de «dualización» de la protección (Midaglia y Castillo, 2010). De esta manera, las *formas alternativas de protección*, que con la reforma social se produjeron como fórmula de tratamiento de los problemas sociales asociados a la pobreza extrema, explican el estatuto de la política socioasistencial en el siglo XXI, asentado en un proceso de lo que Netto (2012) denomina asistencialización de la protección social —asistencia y promoción—, que tiene su máxima expresión en la expansión de los PTRC.

3.2.2. *La asistencialización como mecanismo de protección social*

En Uruguay, la mayor parte de las prestaciones sociales creadas a mediados del siglo XX representan la consolidación de un sistema de seguridad social anclado en las políticas laborales —jubilaciones, pensiones de sobrevivencia, pensiones a la vejez e invalidez, seguro por desempleo y asignaciones familiares—, por tanto, estas prestaciones estuvieron fuertemente ligadas a la situación contributiva de los destinatarios. Las jubilaciones y pensiones de supervivencia e incapacidad se generalizaron hacia 1950, el seguro por desempleo se creó en 1958, las AFAM ligadas a trabajadores formales fueron establecidas por la ley de creación de los Consejos de Salarios en 1943 y las pensiones a la vejez surgieron en 1919. A excepción de las pensiones a la vejez, cuyo temprano surgimiento estuvo vinculado con la escasa cobertura del sistema de jubilaciones, el resto del esquema de prestaciones no estaban sujetas al nivel socioeconómico de los hogares (Arim, Cruces, Vigorito, 2009).

Será en 1995 que las AFAM se transformaron en una prestación sujeta a verificación de medios, condición que a principios del nuevo siglo caracterizará a un conjunto de prestaciones destinadas a sectores de bajos ingresos y no vinculadas con la situación contributiva de los destinatarios. Entre la expansión del régimen de AFAM hacia los hogares de menores recursos en 1999 y 2004, la prestación monetaria del PANES (Ingreso Ciudadano) en 2005, y la reformulación de las AFAM en el marco del PE en 2008, se configura una «segunda generación de prestaciones [que] se caracteriza por estar sujeta a verificación de medios y por establecer condicionalidades para su recepción» (Arim, Cruces, Vigorito, 2009, p. 16), que dota de un particular estatuto a la política socioasistencial, cada vez menos sujeta a las políticas de regulación del mercado de trabajo y del empleo y más ceñida a mecanismos y perfiles poblacionales específicos.

A inicios del siglo XXI, el país se encontraba en un contexto socioeconómico signado por una aguda crisis que estalló en 2002 y produjo una fuerte caída del PIB, con efectos devastadores en términos de ocupación e ingresos de los hogares, y en términos de pobreza alcanzó registros históricos. La proporción de personas bajo la línea de pobreza pasó de 35,2 % en 2002 a 39,9 % en 2004 —en hogares los niveles fueron de 25,2 % a 29,9 %— (Reporte Social, 2013). A partir de 2005, el contexto macroeconómico, la dinámica del mercado de trabajo y del empleo y las medidas de asistencia instrumentadas tuvieron impacto en los indicadores de pobreza.

Tabla 12. Evolución de la pobreza (2006-2017)

Total País	Pobreza (% en hogares)	Indigencia (% en hogares)	Pobreza (% en personas)	Indigencia (% en personas)
2005				
2006	24,2	1,4	32,5	2,5
2007	21,2	1,3	29,6	2,4
2008	17,4	1,3	24,2	2,5
2009	14,7	0,8	21	1,6
2010	12,6	0,6	18,5	1,1
2011	9,5	0,3	13,7	0,5
2012	8,4	0,3	12,4	0,5
2013	7,8	0,3	11,5	0,5
2014	6,4	0,2	9,7	0,3
2015	6,4	0,2	9,7	0,3
2016	6,2	0,1	9,4	0,2
2017	5,2	0,1	7,9	0,1

Fuente: INE - Encuesta Continua de Hogares (ECH). Hasta el año 2005 no se dispone de información ya que la cobertura de la ECH era solo de localidades de 5.000 y más habitantes.

Uruguay es uno de los países latinoamericanos con mayor gasto social público (GPS)¹¹⁷ — por habitante como con relación al PIB—, y su destino ha sido, en gran porcentaje, hacia las

117- El GPS es aquel que realiza el sector público «para incidir positivamente en la disminución de la pobreza; la redistribución del ingreso; la formación, expansión o renovación de capacidades humanas». Éste se

transferencias contributivas de la seguridad social. Ello se explica en la amplia y temprana cobertura del sistema de seguridad y en la estructura de edades de la población (Amarante y Vigorito, 2012). A partir de 2004, el contexto de crecimiento económico y expansión del GPS permitió que los componentes no contributivos del sistema de protección social uruguayo se ampliaran a los sectores más empobrecidos y, en consecuencia, que la pobreza redujera sus niveles (Colafranceschi y Vigorito, 2013). Desde 2005 y durante diez años, la economía presentó un crecimiento del PIB que entre 2005 y 2014 promedió en 5,5 % anual, y un 1,7 % anual entre 2015 y 2018 —decrece a partir de 2015 con la desaceleración económica—. La evolución del GPS en relación con el porcentaje del PIB pasó de 20,1 % en 2005 a 25,7 % en 2015.¹¹⁸ A continuación se presentan la evolución (proporcional) del gasto en el PIB de las principales transferencias públicas de ingreso para el período 1991-2010 —hasta el 2018 para las AFAM— y las principales PTRC entre 1999-2008.

Tabla 13. Principales transferencias públicas de ingreso (% PIB)

Programas	1991	1995	1998	2002	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2015	2018
Jubilaciones y Pensiones	9,28	11,5	11,6	12,3	9,48	9,2	8,8	8,06	8,73	8,79		
Desempleo	0,2	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,16	0,23	0,22		
AFAM ¹¹⁹	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,41	0,47	0,47	0,33	0,33
Plan de Equidad								0,33	0,49	0,51		
AFAM-PE								0,24	0,37	0,39		
TUS								0,9	0,1	0,11		
Asistencia a la vejez								0,01	0,01	0,02		
Ingreso					0,1	0,4	0,3					

compone de los siguientes sectores: educación, salud, seguridad y asistencia social, vivienda y servicios comunitarios, y cultura y deporte. En cuanto a seguridad y asistencia social se compone de los gastos: del MIDES y del INAU, gastos del BPS, el gasto de los servicios de retiro policial y militar y otros gastos menores en otros incisos. Así también aquí están comprendidas las jubilaciones y pensiones, las asignaciones familiares, la tarjeta Uruguay Social, seguro de desempleo y seguro por maternidad, entre otros. (www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/node/1582)

118: www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/node/1486

119: Contributivas y no contributivas.

ciudadano

Total 9,9 12,1 12,1 9,9 10,2 10 9,6 9,2 9,9 10

Fuentes: Colafranceschi y Vigorito, 2013, p. 75 y CEPAL (Base de datos de programas de protección social no contributiva: <https://dds.cepal.org/bpsnc/ptc>)

Tabla 14. - Principales PTRC entre 1999-2008

Programas	Año	Institución	Destinatarios	Criterio de acceso
AFAM Ley 17139	1999	BPS	Menor de 15 en todos los casos; menor de 17 que no completó primaria por razones fundadas o mayor de 15 que asiste a enseñanza de nivel superior a los de primaria hasta los 18 años; incapacitado para trabajar	Percibir menos de 3 SMN mensuales. Percibir menos de 3 SMN mensuales y haber recibido el seguro de paro (mujer único sustento del hogar, trabajadores hombres o mujeres una vez agotado el seguro y mujer embarazada hasta el año del nacimiento)
AFAM Ley 17758	2004	BPS	Menor de 15 en todos los casos; menor de 17 que no completó primaria por razones fundadas o mayor de 15 que asiste a enseñanza de nivel superior a los de primaria hasta los 18 años; incapacitado para trabajar	Hogares con ingresos mensuales no superiores a 3 SMN
Tarjeta Uruguay Social, TUS- MIDES	2006	MIDES	Hogares con menores de 18 y/o embarazadas en condiciones de extrema vulnerabilidad socioeconómica	Condiciones socioeconómicas en base al Índice de Carencias Críticas
Subsidio a la Vejez (Ley 18241)	2008	BPS- MIDES	Personas de 65 años a 69 años con ingresos insuficientes ¹²⁰	Condiciones socioeconómicas en base al Índice de Carencias Críticas

120: Las personas al cumplir 70 años pasan a cobrar la pensión a la vejez e invalidez, siempre que se mantengan las condiciones socioeconómicas.

Asignación Familiar -Plan de Equidad (Ley 18227)	2008	BPS-MIDES	Hogares integrados por menores de 18 en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica.	Condiciones socioeconómicas en base al Índice de Carencias Críticas
--	------	-----------	---	---

Fuentes: Colafranceschi y Vigorito, 2013; Arim y Vigorito, 2006; Midaglia y Silveira, 2011, y leyes correspondientes.

Como ya fue dicho, para inicios del presente siglo se advierte una ausencia de prestaciones entre la población de menores ingresos, a razón de que estas se concentraban, fundamentalmente, en pensiones y jubilaciones —entre 1990 y 1998 la cobertura se concentraba en los hogares sin menores de 18 años e integrados por adultos mayores—, situación que particularmente el BM (2005b), colocó como preocupación y sugería, en la Estrategia de Asistencia País 2005-2010, aumentar la cobertura previsional de ancianos —Asistencia a la Vejez— del 87 % al 90 % para 2009, pero reducir el gasto en pensiones del 18,3 % del PBI (promedio 2000-2003) a menos del 17 % para 2009.

Entre 2001 y 2006 la cobertura de AFAM se incrementó en la modalidad no contributiva, hecho que obedece a las expansiones de 1999 y 2004¹²¹ (Gioia y Vigorito, 2007). Luego el PANES y posteriormente las AFAM-PE ampliaron significativamente la cobertura del sistema de prestaciones vigente en la población de menores ingresos —pobreza extrema—. Así entonces, la proporción de hogares no cubiertos por ninguna prestación —del primer quintil— se redujo del 50 % en 2001 al 20 % en 2006. El nuevo sistema de AFAM-PE va a profundizar los cambios y continuar en la dirección que asumía el instrumento a raíz de las modificaciones del régimen en 1999 y 2004 al separar la titularidad de la prestación de los requisitos contributivos, aspecto que lo diferencia de la mayor parte de los sistemas de transferencias condicionadas establecidos en la región desde mediados de la década de los noventa (Amarante y Vigorito, 2012). Esta característica viene a confirmar, por una parte, la configuración de un tipo de protección que, destinada a la población en condiciones de pobreza extrema, regula el derecho a la asistencia partir de la tecnificación de mecanismos específicos de control para el acceso y el cumplimiento de las condicionalidades, y por otra

121- En 2001 la cobertura de AFAM contributivas era de 295 300 y no contributivas de 72 000 (total 367 300), para 2006 la cobertura de AFAM contributivas era de 335 304 y no contributivas de 209 517 (total 544 821) (Gioia y Vigorito, 2007).

parte constata el estatuto que asume la política socioasistencial como mecanismo de combate a la pobreza y por tanto de protección para la población empobrecida, asuntos que se muestran próximos a la agenda de preocupaciones y señalamientos que el BM y el BID tenían sobre el país.

La expansión —entre 2004 y 2011— entre los sectores más empobrecidos produjo cierta reversión de la tendencia en la cobertura que fue en paralelo a la caída de la cobertura de las AFAM contributivas entre 2006 y 2011, cuestión que se explica tanto en el surgimiento de las AFAM-PE en el caso de los sectores más pobres como al aumento de los ingresos que llevó a que un porcentaje importante de hogares superara el tope de ingresos exigido para recibir la prestación (Arim y Vigorito, 2006; Colafranceschi y Vigorito, 2013; Amarante y Vigorito 2012). No obstante, si bien se produjo la expansión de la cobertura en el acceso a prestaciones por parte de los estratos de menores ingresos, debido a la inclusión de los hogares con menores de 18 años al régimen AFAM —en 2011 alcanzó niveles de cobertura similares a los de los hogares con adultos mayores—, en el largo plazo, entre 1990 y 2011, la proporción total de hogares que recibe algún tipo de transferencia no se alteró significativamente, a razón de que decrecieron los hogares con menores de 18 años (Colafranceschi y Vigorito, 2013).

En suma, entre 2007 y 2009 como resultado de un importante crecimiento económico se produjo una caída en la desigualdad laboral y un crecimiento del empleo. Además la expansión de las transferencias de ingresos no contributivas (AFAM-PE y TUS) ampliaron la cobertura orientada a los sectores de menores ingresos y, en particular, a los hogares con niños y adolescentes a cargo.¹²² Ello produjo un escenario de progresividad redistributiva que contribuyó al alivio de la desigualdad que, junto al Impuesto a la Renta de las Personas Físicas, tuvo como impacto la reducción de un punto el Índice de Gini (entre 2007-2009 pasó del 46,6 al 45,4).¹²³ Pero a pesar del aumento del ingreso, del empleo y de las prestaciones sociales, ello no fue condición suficiente para revertir ni la precariedad de los hogares ni las dimensiones más estructurales de la pobreza, fundamentalmente, a razón de

122 Si bien los hogares que no están integrados por menores de 18 ni por adultos mayores de 60 se ubican mayormente en los estratos medios y altos de la distribución del ingreso, no existen programas de transferencias orientados a este sector luego de finalizado el PANES (Colafranceschi y Vigorito, 2013).

123 El Índice de Gini entre el período 1986-1994 pasó de 42,0 a 42,3, y entre 1994-2007 de 42,3 a 46,6 (Alves, Amarante, Salas y Vigorito, 2012).

que, a pesar del aumento en los montos desde 2008,¹²⁴ las prestaciones por AFAM-PE y TUS continúan siendo notoriamente más reducidas que las jubilaciones, pensiones y seguro de desempleo (Amarante et al., 2012; Colafranceschi y Vigorito, 2013; Alves, Amarante, Salas y Vigorito, 2012), y que el salario mínimo, cuestión que los organismos internacionales llaman a prestar especial atención.

Además, la política de transferencia no contributiva no sintonizó con otros campos de políticas que constituyen resortes sustantivos de la protección social, como la política de educación, de vivienda, de salud (Amarante et al., 2012; Colafranceschi y Vigorito, 2013; Alves, Amarante, Salas y Vigorito, 2012), y del mercado de trabajo y del empleo. En este sentido, Amarante et al. (2010) advierte que, desde una mirada de largo plazo, no solo la pobreza fue en aumento en el país, sino que también los grados de desigualdad, fundamentalmente por la desigualdad en la distribución de ingresos.

La política socioasistencial mostró que, a pesar de las mejorías en los indicadores de pobreza en los primeros años del siglo XXI, resultó ser insuficiente como estrategia de redistribución de la riqueza a escala local o progresivamente más igualitaria. Ahora bien, esta condición de la política está asociada a la combinación desigual en la redistribución de la riqueza como rasgo del actual sistema económico, cuya dinámica produce, al mismo tiempo, concentración de la riqueza a gran escala, informalidad y precariedad del mercado de trabajo y del empleo y servicios asistenciales, y su expresión y efectos sobre la pobreza varían en función, principalmente, de los ciclos económicos (Netto, 2012, Salvia, 2011).

De esta manera, con la reconfiguración de un sistema de múltiples prestaciones no contributivas se recrearon esquemas clasificatorios —tipologías— de la pobreza a partir de mecanismos cada vez más refinados —y tecnificados— para detectar y tratar a la población objetivo (Álvarez Leguizamón, 2011), mediante un proceso de asistencialización de la pobreza apoyado en un corpus de saberes y capacidades estatales producido a la luz

124: Los montos para AFAM-PE corresponden a enero de 2020: \$ 1.757,21 por el primer beneficiario (en gestación, menor de 5 años y escolares), \$ 753,10 (complemento) por el primer beneficiario cursando nivel intermedio, \$ 2.510,32 por beneficiarios con discapacidad y \$ 1.757,21 por cada beneficiario internado en régimen de tiempo completo en establecimientos del INAU o instituciones con convenio con este. Y en el caso de la TUS a enero de 2020: \$ 1201 por un menor a cargo y \$ 2402 duplicada (población en extrema pobreza), 2 menores a cargo: \$ 1823 y \$ 3646 duplicada, 3 menores a cargo: \$ 2318 y \$ 4636 duplicada, y por 4 o más menores a cargo: \$ 3230 y \$ 6460 duplicada (Fuente: www.mides.gub.uy ; www.bps.gub.uy).

de una trama vincular entre los cuadros estatales como recursos *proprios* de la administración pública, y «extremos» —a la administración pública—, como es el caso aquí estudiado de los organismos internacionales y la UdelaR.

3.3. La trama vincular MIDES, UdelaR, BM y BID: rendimiento de saberes y capacidades

La producción de la política socioasistencial constituyó un campo de definiciones políticas y técnicas, que en el seno de disputas y lógicas en pugna se fundó sobre «la base de antagonismos o de alianzas de intereses y de afinidades de *habitus*», y cuyo resultado se materializó en las *reglamentaciones específicas* (Bourdieu y Christin, 2001, p. 36). A saber, instituciones, leyes, mecanismos de tratamiento, sistemas de información y control, dotaron de materialidad e invistieron de eficacia simbólica y práctica a las representaciones legítimas sobre la pobreza.

Entre los recursos externos que aportaron a la viabilidad política y técnica de estas medidas de reforma, la comisión técnico-política en la que participó la UdelaR permitió experimentar la confluencia de capacidades y saberes institucionales que gozaban, en un caso, de legitimidad experta para tramitar los problemas que el reciente MIDES debía atender, y, en otro caso, de un consenso social y político que sostuvo la llegada del FA al gobierno. Es decir, la conjunción entre la coyuntura sociopolítica y la trayectoria de la UdelaR constituyeron una amplia base de legitimidad que fue reconocida por los organismos internacionales y alimentada por sus propias producciones y experiencias. Además, la extensión e intensidad del vínculo —MIDES/UdelaR— constituyó un rasgo novedoso en el campo social, con resonancias significativas para las agendas de trabajo y la incorporación de nuevas prácticas. Para la UdelaR,

se trató de la primera experiencia de focalización de una política social de gran cobertura, a través de un instrumento estadístico. Se logró por lo tanto en esta área una importante acumulación en lo referente a diversos aspectos conceptuales y prácticos de estos mecanismos. Estos avances fueron de gran utilidad en el diseño e implementación de programas posteriores. En particular, el lanzamiento del Plan de Equidad se vio facilitado por los avances logrados en el período del PANES, específicamente en lo que hace a registros estadísticos y criterios de selección. (Amarante y Vigorito, 2012, pp. 36-37)

La creación del ICC como instrumento de focalización de carácter exclusivamente estadístico configura un hito que puso en movimiento saberes expertos externos a la administración pública —y propios—. La visión de las burocracias locales (MIDES/BPS), de la UdelaR y de los organismos internacionales confluyeron en la admisión de la racionalidad del instrumento. Particularmente, el BM había colocado un énfasis sustantivo en el proceso de focalización y los mecanismos de control y evaluación de las prestaciones sociales y poblaciones destinatarias, que alcanzará con el SIIAS su mayor expresión —sistema que recibió financiación de este banco—.

La inserción de la UdelaR en este proceso de elaboración de política pública permitió a los investigadores aprehender del funcionamiento de la administración pública, los tiempos burocráticos y políticos, y exigió ensayar modalidades de comunicación «para transmitir sus perspectivas sobre los asuntos técnicos de las políticas públicas» (Midaglia, 2012b, p. 88) y sus visiones políticas, porque en definitiva implicaba dotar de materialidad a un punto de vista que sumaba argumentos para el debate político acerca de la orientación de la política socioasistencial. Atendía, además, una de las preocupaciones de los organismos internacionales: la ausencia de reglas universales de acceso a las prestaciones sociales y la disposición de sistemas estadísticos de información social que permitieran tomar decisiones en materia de política pública, en especial sobre la pobreza.

Las consideraciones del BM y el BID sobre la necesidad de información estadística y la función de los indicadores sociales para la elaboración de política social remite a un proceso de cambio en la región que venía gestándose desde las décadas de los sesenta y de los setenta. En este momento, pasaron de ser insumos para describir y comparar condiciones entre los países y, en el tiempo, a constituirse en recursos para la observación y registro de diversos fenómenos, así como para el análisis explicativo de estos. Eso instaló, por un lado, la necesidad de nuevos saberes y capacidades estatales para la confección y disponibilidad de amplias bases de datos para el diagnóstico, el seguimiento y la evaluación de la política social, y por otro, la apertura y uso por parte de diversos actores, entre ellos los organismos internacionales que ya estaban liderando ensayos que otros países venían realizando en ese sentido (Filgueira, 2005). Por ejemplo, en 1996, la CEPAL, el BM y el BID auspiciaron el Programa de Medición de Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe (MECOVI), orientado a la mejora de las ECH (encuesta continua de

hogares), y para el año 2004, once países de América Latina se habían sumado a la experiencia. Uruguay no participó.

La iniciativa surgió en respuesta a la necesidad de mejorar la base de conocimientos estadísticos sobre la pobreza y las condiciones de vida de los hogares de la región y tiene dos componentes principales: (i) actividades a nivel de país beneficiario, y (ii) actividades regionales (capacitación, talleres y organización de bancos de datos con encuestas de hogares). (BM, 2005c, p. 1)

Esta iniciativa, como otras experiencias que se desarrollaron en Chile, Colombia y Venezuela para generar experiencia en torno a la producción de información estadística para construir indicadores sociales, con el fin de alimentar la toma de decisiones en materia social, implicó un movimiento en la región que fue calando —de manera variable— en todos los países, pues se siguieron modelos de sistemas de información, sugeridos por el BM, el BID y la CEPAL (Filgueira, 2005), que tomaron enseñanzas, «lecciones aprendidas», de estas experiencias pioneras. Entre ellas, i. la vinculación directa entre los cuadros locales y sus promotores —organismos internacionales— «crea un sólido sentido de identificación con el programa dentro del país; ii. creación de capacidades estatales a partir de las ya existentes; iii. mejora de los instrumentos disponibles, pero también se desarrollan *expertise* para el diseño y ejecución de los sistemas estadísticos; iv. «el acceso libre a la información y la democratización de esta son elementos cruciales para consolidar la confianza en las estadísticas oficiales y su credibilidad», y utilidad; v. los talleres y cursos son mecanismos fundamentales para el fortalecimiento de las capacidades expertas y la creación de redes de colaboración; vi. la cooperación entre países es un mecanismo que facilita el intercambio y mejora las competencias estadísticas; vii. la coordinación entre impulsores permite una mayor organización y priorización de las tareas (BM, 2005c, p. 2).

El desarrollo de los sistemas de información social implicó otro requerimiento del diseño de la agenda social de los países y generó un intersticio que integró, desde la propia constitución del instrumento, a estos actores internacionales. La construcción de esos registros de información social y el papel que allí desempeñan —los organismos internacionales— los dota de capacidad política para explorar e incidir potencialmente en las intervenciones sobre la pobreza, mediante el uso de estos saberes expertos que vuelven posible, viable y legítima dicha presencia en el diseño y elaboración de política pública.

Este señalamiento del BID y el BM en el caso de Uruguay requirió construir registros de información que el Estado y las instituciones del campo social no poseían hasta ese momento, debido fundamentalmente, a dos razones: i. los escasos programas de transferencia no contributivos dirigidos a la pobreza extrema, y ii. porque las acciones estatales no se habían orientado en ese sentido, en la acumulación de información a gran escala. Por ello, la información disponible sobre este sector de población provenía principalmente de la ECH:

Por tal razón, el PANES implicó también aprendizajes sobre el montaje de un sistema de información, la generación de grandes bases de datos y su interconexión con otros registros administrativos, la importancia de verificar periódicamente la información proporcionada por los hogares, dado sus importantes cambios en períodos cortos. Estos sistemas de información se apoyaron en el sólido respaldo del BPS que contaba con sistemas informáticos y equipos de trabajo altamente calificados. (Amarante y Vigorito, 2012, p. 40)

Los organismos internacionales ya habían señalado las limitaciones a nivel regional de la ECH y Uruguay no fue la excepción. Entre los asuntos problemáticos estaban la cobertura —solo permitía distinguir dos agregaciones: Montevideo e interior urbano—, la subestimación en la medición del ingreso de los hogares e individuos, el contenido conceptual que sustentaba a los paquetes de preguntas no recogía las transformaciones ocurridas, la diversidad de unidades que generan información y los datos no compatibles ni comparables entre sí, reducía la posibilidad de explotar la información a nivel agregado (Filgueira, 2005).

La puesta en práctica del ICC produjo información sobre la población y aparejó un trabajo de interconexión y de unificación de registros administrativos, pues exigió la coordinación de distintas instituciones públicas para la generación de una amplia base de registro poblacional que permitiera cuantificar, identificar y clasificar. Las instituciones involucradas en este proceso fueron los registros de contribuciones y prestaciones de la seguridad social generados por el BPS, los registros de nacimientos del Ministerio de Salud Pública (MSP), el Sistema de Información Perinatal (SIP) del Centro Latinoamericano de Perinatología (CLAP) y el registro administrativo de estudiantes de enseñanza secundaria

del MEC, más la información recabada mediante una encuesta diseñada particularmente, y datos del registro administrativo de postulantes al PANES.¹²⁵ En ese sentido, para los investigadores de la UdelaR, la creación del ICC configuró «un aprendizaje muy importante en términos de trabajo con un amplio conjunto de bases de datos, así como la familiarización con técnicas de análisis poco utilizadas en el país hasta el momento» (Amarante y Vigorito, 2012, p. 56, y entrevistas realizadas), al tiempo que «colaboró en la creación de capacidades institucionales ministeriales para que ese organismo se encargara por sí mismo de gestionar ese sistema de información, modernizarlo e introducirle los ajustes que se consideraran pertinentes (Midaglia, 2012a, p. 61). Sobre este asunto, los cuadros del MIDES reconocen el repertorio de capacidades que la UdelaR contribuyó a diseñar y generar en la administración pública.

En materia de informática, la Udelar instalaría las capacidades en el MIDES para el ingreso de la información al BPS donde se procesaría y se seleccionaría la población objetivo. En materia de trabajo de campo, la Udelar haría el diseño necesario para la recolección de la información en una primera etapa (...). En relación con la selección de los hogares beneficiarios, la Udelar desarrollaría el instrumento para la misma y lo mantendría actualizado en arreglo al proceso de desarrollo del plan. (Labat, 2012, pp. 73-74)

Este proceso de creación, ampliación y complejización en el tratamiento de los datos y registros tuvo resonancias en el ejercicio de saberes expertos que comenzaban a ser pieza central para consolidar y desarrollar la gestión de las políticas en esa dirección.

El proceso de gestión de la información se volvió ininteligible para las personas que no estaban profundamente involucradas y fue generando especialidades en las instituciones participantes que equiparaban en conocimiento adquirido por formación en el trabajo a cualquier tarea profesional. (Labat, 2012, p. 79)

125. A modo de ejemplo, en Anexo VI se presenta un cuadro que recoge otros acuerdos de cooperación del MIDES con instituciones públicas (INE) para la generación de conocimiento, lo cual contribuye a ilustrar la base de información experta requerida por la nueva secretaría.

De esta manera se ejercitaron «instrumentos de análisis y observación muy afinados» provistos por la UdelaR, entre otros, (Merklen, 2019, p. 14)¹²⁶ como los organismos internacionales que traían un ejercicio y aprendizaje sobre el tema.

En la misma dirección, el Repertorio de Políticas Sociales elaborado por la UdelaR — ICP— también tenía como objetivo superar los diagnósticos fragmentarios e incomparables sobre la matriz de protección social del país, a modo de facilitar «un flujo de información permanente y renovable que facilitara el ejercicio de la función de entidad articuladora y coordinadora de políticas sociales asignada al MIDES», así como «utilizar esa base de datos para la realización de análisis de corte académico acerca de la situación, el alcance y la evolución del esquema de protección y bienestar social nacional» (Midaglia, 2012a, pp. 57-60). Este trabajo fue fuente y antecedente para la creación del Observatorio Social de Programas e Indicadores del MIDES, que constituye otro sitio de almacenaje a gran escala de información sobre las acciones públicas en el campo social.

En suma, la alianza MIDES-UdelaR constituyó un vínculo que compatibilizó intereses y compromisos en la instrumentación de estos planes de reforma del campo socioasistencial, lo que redundó en aprendizajes y enseñanzas para cada caso.

El Mides tenía el cometido de llevar adelante el Plan de Emergencia, de formular en una versión preliminar el Plan de Equidad, así como de construir sistemas de información que respaldaran su función de coordinador y articulador de políticas sociales. (...) el Mides enriqueció a los equipos universitarios permitiéndoles conocer desde un lugar privilegiado la instrumentación de los planes sociales y la incidencia práctica que tenían los parámetros de focalización por ellos recomendados. Además se los habilitó a manejar información pública que alimentó estudios de corte académico, y sobre todo se les permitió familiarizarse con ámbitos estatales, que si bien eran objeto de análisis, no eran cabalmente comprendidos en su dinámica de funcionamiento. (Amarante y Vigorito, 2012, p. 91)

126 · Nota periodística titulada: *¿Dónde se le gana a la pobreza?*
<https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2019/8/donde-se-le-gana-a-la-pobreza/>

Con relación al vínculo entre los organismos internacionales y las burocracias locales, si bien se inscribió en todas las etapas, fue intenso fundamentalmente en los momentos de diagnóstico y diseño de los cursos de acción, y ello fue dando lugar a un consenso cognitivo sobre los problemas y las estrategias de atención.

Lo que era muy claro,¹²⁷ era que había un diagnóstico muy claro en cuanto a los desafíos y problemas con los cuales se iban a encontrar, no había gente que no se diera cuenta de que la propuesta de política era muy buena pero que no iba a ser sencillo y que requería trabajo. Todos eran conscientes de que contaban con los sistemas del BPS en términos de sistemas de información. Y había algo que nos parecía que tenía sus riesgos, que después se fue ajustando, que era mucho optimismo sobre la facilidad con la que se iba a desarrollar el trabajo de campo. El Gobierno nos decía, nosotros salimos al territorio y vamos casa por casa y encontramos a toda la gente. Eso está perfecto, pero hay que encontrar a la gente, casa por casa son muchas casas, hace falta un equipo muy grande, de gente formada haciendo ese trabajo territorial, y ahí hubo una charla de cómo hacerlo, cómo no hacerlo, y eso quedaba claro que todavía estaban pensando en la estrategia. (Entrevista a representante del BM en Uruguay 2005-2019, 2019)

Este entramado de saberes y capacidades —externas y propias— encontró en las ideas de focalización y en el principio de *menor elegibilidad*, así como en la noción de capital humano y en la idea de la multidimensionalidad de la pobreza, los mecanismos prácticos y conceptuales que orientaron la política. Viejas ideas que hacen a los principios de visión y división que sobre la pobreza portan los organismos internacionales fueron oficialmente reconocidos como válidos para pensar y demarcar los límites del campo socioasistencial y las poblaciones destinatarias. En este contexto de producción, la estrategia de los organismos internacionales, de ubicarse y construirse como un actor abierto y horizontal en el intercambio de ideas con la burocracia local, muestra su escalabilidad como atributo para la confluencia de saberes, y por ende, su capacidad de incidencia sobre los saberes y competencias estatales, mediante una estrategia que informa y sirve, en un mismo acto, para garantizar las propias condiciones políticas y sociales de reproducción desde las mismas estructuras estatales. Estos aspectos constituyen el objeto de análisis del siguiente

127: Refiere al período 2005-2008.

capítulo, que brevemente se podría resumir como saber experto de los organismos internacionales más mecanismos de circulación de las ideas. En otros términos, los mecanismos prácticos de la trama de vínculos y redes de un circuito transnacional de creación y circulación de saber experto sobre política pública, la socioasistencial, en este caso.

CAPÍTULO IV. ESQUEMA INTERPRETATIVO DE LA POBREZA Y MECANISMOS PRÁCTICOS DE CIRCULACIÓN Y VALIDACIÓN DE SABERES EXPERTOS: EL BID, EL BM Y LA COMISIÓN TÉCNICO-POLÍTICA

Hacia finales de la década de los años noventa, el BID anunciaba:

Nuestra falta de conocimientos sobre la situación social de los pobres es abismal, y por lo general las prácticas y políticas que se recomiendan no se han probado en el terreno. (...) La experiencia del Banco demuestra que con frecuencia el proceso de diseño, preparación y ejecución de los proyectos es tan importante como su resultado. La mayor participación de la comunidad, el diálogo efectivo con todos los sectores de la sociedad y procesos más abiertos y transparentes son elementos esenciales para lograr que los proyectos del Banco tengan un impacto sostenido sobre el desarrollo. (BID, 1998, p. 3)

El diagnóstico sobre la distancia entre el conocimiento de la pobreza y la producción de política para atender el fenómeno reafirma el consenso internacional acerca de una forma de producir política, en la cual la generación de conocimiento, el diseño e implementación dialogan de manera más dinámica, permanente y circular (Rius, 2012). Esta forma de producir política que impulsan estos actores, como el BID y el BM, anuncia también su particular interés en participar en ese proceso de producción de saberes y capacidades para los cursos de acción.

El capítulo aborda las interpretaciones y respuestas ofrecidas para el tratamiento de la pobreza que marcarán los trazos de la política socioasistencial del siglo XXI. Las claves de lectura para establecer el encuadre conceptual y práctico del campo, normativo e institucional, recogieron ideas y señalamientos que constituyen para los organismos internacionales el universo de comprensión y explicación del binomio pobreza-asistencia, y cuya movilización en el plano local mediante mecanismos prácticos asumen, potencialmente, la capacidad de modelizar las experiencias en la región. De esta manera, lo novedoso parece ser la forma práctica en que esas ideas se experimentan en cada caso, es decir, su materialización en dispositivos y mecanismos institucionales y normativos que dan cuerpo práctico y simbólico a la política.

A partir del corpus documental construido, pero fundamentalmente del material ofrecido por el conjunto de entrevistas sobre: i. los saberes y capacidades estatales y la circulación

de ideas, ii. las propuestas y «recetas» de los organismos internacionales y las condiciones de Uruguay para la implementación de medidas «piloto»; iii. las operaciones financieras y características de Uruguay en el manejo de fondos; iv. las concepciones de pobreza y propuestas de los organismos internacionales; v. las reestructuras y transformaciones en las políticas de los organismos internacionales, y vi. la agenda actual de los organismos internacionales, es posible arribar a algunas tesis referidas al papel de dichos organismos en el conocimiento de la política socioasistencial en particular, y su diálogo con los saberes y capacidades estatales en el espacio de lucha por la competencia y autoridad en el campo de la elaboración de política pública de manera general.¹²⁸

Desde la creación de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) en 1960, bajo la dirección técnica de E. Iglesias, el inicio de las cuentas nacionales y la planificación económica en Uruguay, inaugurada bajo esta instancia, contó con la participación destacada del BID para el apoyo financiero y de la CEPAL como soporte experto. Allí se inicia un diálogo entre los organismos internacionales y las burocracias locales, que se ha sostenido en distintos mecanismos prácticos portadores de recursos, sean en un primer momento concentrados en lo financiero, y a los que posteriormente se sumarán de forma más sistemática aquellos vinculados a la contribución de recursos expertos a través de la cooperación técnica como instrumento específico de negociación e intercambio con los cuadros técnico-burocráticos, y, de forma más general, mediante seminarios, promoción de redes, investigación y publicaciones, *workshop* de intercambio y cursos de formación.¹²⁹ A su vez, este movimiento facilitó la integración de los organismos internacionales a los distintos momentos e instancias en la elaboración de política pública. Es decir, importa la ejecución e implementación de la política, pero importa también la antesala, cómo se piensa y desde qué referencias se diseñan los cursos de acción, a lo que denominan *el enfoque aplicado del conocimiento*.

128 En el Anexo VII se encuentra un cuadro resumen del conjunto de entrevistas sobre los siguientes tópicos: i. saberes y capacidades: circulación de ideas; ii. sobre propuestas y «recetas»; iii. condiciones de Uruguay para la implementación de medidas «pilotos»; iv. operaciones financieras; v. características de Uruguay en el manejo de fondos; vii. concepciones de pobreza y propuestas; viii. reestructuras y transformaciones en las políticas de los organismos internacionales; ix. sobre la agenda actual.

129 Si bien las cooperaciones técnicas incluyen en general algunas de estas actividades, su tramitación es exclusivamente a través de las burocracias estatales; no obstante, el BID especialmente, tiene un despliegue de estas actividades de manera amplia hacia lo que denomina «sociedad civil», dirigidas hacia expertos vinculados y con inserciones institucionales variadas, como ser la administración pública, universidades, organizaciones de la sociedad civil, *think tank*.

Estos mecanismos de circulación de ideas del que se sirven los organismos internacionales —y las burocracias locales— ofician de soportes prácticos y simbólicos para dar a conocer sus propuestas y señalamientos, al tiempo que para informarse sobre los saberes y capacidades estatales de los temas en discusión. En ese ejercicio de intercambio abierto se genera una especie de simbiosis de ideas entre la herencia y la innovación de principios y visiones de unos y otros, de tal manera que el recibo de las *buenas prácticas y lecciones aprendidas* ofrecidas por estos actores internacionales tiene un trámite local que atiende a los acumulados y recursos propios de la administración pública y externos. En el caso de Uruguay, el legado de saberes y capacidades estatales constituye una fuente de aprendizaje para los organismos internacionales que se potencia incluso por las posibilidades que el país ofrece —por su extensión física territorial y su institucionalidad— como escenario para el ensayo e innovación de propuestas, como un «laboratorio de buenas prácticas» señalaba un entrevistado del BID. En esa misma dirección, un entrevistado local afirmaba que en el caso estudiado les interesaba más —al BID y al BM— aprender e innovar que incidir directamente con su recetario en la elaboración de la política socioasistencial.

No obstante, los señalamientos de los organismos internacionales sobre la pobreza y el abordaje razonable en términos poblacionales e institucionales que proponían al fenómeno fueron en sus términos generales de recibo para los cuadros estatales y expertos, cuyo consenso incluyó matices sobre la idea de capital humano, por ejemplo, así como visiones encontradas sobre la función de las contraprestaciones en los PTRC. Aun así, los debates sobre estos disensos instruyeron también al consenso sobre la idea de la pobreza multidimensional y la preferencia de los PTRC como respuesta informada en argumentos históricos en el campo social, la focalización y el principio de *menor elegibilidad*, y la noción de capital humano, ideas insignias de la trama argumental del BID y el BM para explicar la pobreza, que adoptaron una particular forma práctica en la experiencia estudiada.

El tratamiento de los recursos financieros —sea en modalidad préstamo o cooperación técnica— ofrecidos por los bancos merece especial atención en tanto informa, entre otras cosas, acerca de cómo se configura el campo de disputa local respecto a estos recursos. El manejo y circulación de los fondos puede seguir direcciones más o menos sometidas a instancias legislativas de control público o centralizadas. En Uruguay el manejo financiero centralizado en el MEF supuso un tratamiento administrativo de fondos internacionales

integrado al presupuesto nacional. Esta característica contribuyó a producir percepciones difusas sobre el origen de los fondos dispuestos para el PANES y la RAIS entre los responsables políticos del MIDES, incluso para los investigadores de la UdelaR, pero lo cierto es que para el PANES se recibieron fondos de financiación internacional, así como para lo que llaman el «fortalecimiento institucional del MIDES» que incluye, por ejemplo, el desarrollo de los sistemas de información para el monitoreo y evaluación de las mediadas instrumentadas.

El posicionamiento abierto y dialogal de los organismos internacionales, es decir, la actitud dialógica, es lo que permite participar del debate y contribuir a la construcción de un consenso que haga suyos estos préstamos conceptuales en tanto términos de referencias con autoridad para pensar el tratamiento razonable sobre la pobreza. Esta actitud, además, coadyuva a invisibilizar la génesis de sus posicionamientos y señalamientos, en el marco de una recomendación que no puede ser interpretada como imposición o condición si se quiere legitimar política y socialmente.

La construcción de esta imagen parecería, según los responsables políticos e informantes calificados del MIDES entrevistados, distanciarse de aquella representada en década pasadas: «no eran tipos así de la ortodoxia de los años noventa», y en particular de Uruguay a razón del acervo de saberes y capacidades. Pero ello, no supone una posición que pueda generalizarse a priori para todos los casos ni que, forzosamente, señalice que sus propósitos hayan cambiado. Por tanto, ¿quién cambió?, ¿la izquierda o los organismos internacionales?

Los cambios en la imagen que ofrecen al diálogo van necesariamente de la mano con procesos prácticos que redefinen sus estrategias. Es decir, las reestructuras internas y procesos organizacionales de los bancos van al compás de los cambios en las condiciones y correlaciones de fuerza sociopolíticas estructurales y coyunturales, así como de los énfasis que asumen según los perfiles de sus conducciones, que pueden ser de mayor o menor apertura —más bilateral o multilateral—. No obstante, si bien los márgenes en el estilo de conducción son variables, no dejan de ser ajenos a las estrategias globales que EE. UU. despliega sobre América Latina, que fueron abordadas en el capítulo I.

Con relación a la actual agenda social de estos organismos, la reforma de la seguridad social para el BM, y «primera infancia, vejez promoción del envejecimiento activo» para el

BID, constituyen sus prioridades: «nuestro objetivo es que en algunos años seamos un referente en la región para esos temas, entonces en este caso, creo que le aportamos a la discusión de política en Uruguay, pero también estamos observando mucho de Uruguay» (Entrevista a representante actual del BID en Uruguay, 2019). Así entonces y por el momento, los PTRC como política de asistencia masiva han colmado los intereses y expectativas de los organismos internacionales en términos de protección social para la población en condiciones de pobreza, lo que no significa que sus mecanismos de implementación no sigan transformándose en el marco de una reforma del Estado en curso, como por ejemplo, en lo referido a los sistemas de información dispuestos. En ese sentido, estos cambios suponen nuevas definiciones que eventualmente pueden hacer mutar la naturaleza de los criterios orientadores del programa, formas de acceso y permanencia, en otras palabras, el estado que efectivamente asume el derecho a la asistencia.

4.1. La pobreza bajo la lupa: interpretaciones y respuestas

Desde mediados de la década de los noventa del siglo XX, para la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, los PTRC se constituyeron en instrumentos privilegiados en el combate a la pobreza extrema (Barba y Valencia Lomelí, 2011; Villatoro, 2007; Avilés, Lepore y Carvalho De Lorenzo, 2012). El BID ha expresado que este tipo de política constituye una «innovación endógena» cuya promoción y extensión como propuesta de atención masiva a la pobreza comenzó con las experiencias de Brasil (1998) y México (1997) (Levinas, 2014, p. 12). De esta manera, estas primeras iniciativas nacieron en países con pobreza masiva, en los dos países más importantes de América Latina para ensayar propuestas masivas de transferencias, y allí los organismos internacionales desempeñaron un papel promotor —financiero y conceptual— de estos programas.

Hubo experiencias de menor escala en la región que abonaron la constitución del modelo de transferencias. Entre ellas, el Chile de Pinochet en 1981 estableció medidas de transferencia de renta condicionadas mediante la creación del Subsidio Único Familiar —se transferían seis dólares mensuales a madres indigentes con niños en edad escolar bajo la condicionalidad de asistencia a la escuela, a mujeres embarazadas y a mujeres responsables del cuidado de personas con discapacidad—. Otro ejemplo es el de Argentina con el Programa Nacional de Becas Estudiantiles en 1997, dirigido a adolescentes en condiciones de pobreza, y obviamente también era condicionado a la asistencia a clase (Lavinias, 2014).

En Uruguay, además de las AFAM instrumentadas desde 1943, el Proyecto 300 que surge en el año 2000 representa otra experiencia en ese sentido. El presidente del directorio del Instituto Nacional del Menor (INAME) por aquel entonces,¹³⁰ Saettone, impulsó una campaña para recoger fondos extrapresupuestales para atender los problemas en torno a la infancia en situación de calle —aunque desde 1986 ya existían políticas focalizadas dirigidas a la niñez en situación de calle—. La solicitud fue recogida por el sector empresarial y se comienza a pergeñar la propuesta sobre una imagen del Club de los 300 que dio publicidad al programa, y que efectivamente posibilitará recursos al INAME bajo la consideración de «una perspectiva basada en la “racionalidad empresarial” —que demandaba ciertos resultados desde determinadas lógicas—», en este marco se movilizó un programa que tenía como objetivo lograr que treientos niños en situación de calle ejercieran el derecho a la educación, y el mecanismo empleado fue una transferencia en especie —ticket de alimentación—, que suponía contrapartidas para la familias destinatarias (Goinheix, 2007, p. 45). De este modo, aquellos primeros ensayos de transferencia fueron medidas residuales tanto desde la cobertura que pretendían alcanzar como desde el gasto social destinado, aunque si bien la «nueva generación de PTRC» ampliará estos márgenes, no dejan de ser también residuales; a su vez, aquellas primeras experiencias se insertaron en el esquema institucional existente, mientras que la «nueva generación de PTRC» ensayó cambios en la institucionalidad social, ya que se crean bajo la idea de que la asistencia tenía que estar centralizada en una única institucionalidad, y ello dio lugar a las secretarías sociales en los distintos países.

Estos programas que han modelado la política socioasistencial de la región han recibido el visto bueno por parte de Gobiernos —de distinto espectro ideológico—, académicos, analistas políticos y por los organismos internacionales como el PNUD, la OIT, el BID y el BM (Barba y Valencia Lomelí, 2011). Para estos últimos se han «convertido en su arma preferida en la guerra contra el pobreza» (Lavinás, 2014, p. 8),¹³¹ entre otras razones, porque suponen un bajo costo y porque se asientan en una operativa de implementación tecnificada que garantiza el control y evaluación de las prestaciones monetarias y de los

130: Esta iniciativa se produjo a partir de la conmoción pública que generó el asesinato de un niño en Plaza España ese mismo año, allí desde la presidencia del INAU se impulsó esta medida para el tratamiento del fenómeno (Goinheix, 2007).

131: El BID apoyó la implementación de estos programas con créditos por 4.5 millones de dólares entre el 2000 y 2005, período, precisamente, de mayor generación de PTRC (Valencia Lomelí, 2008).

destinatarios (Vecinday, 2019). En esa dirección y sobre el caso uruguayo el representante actual del BM señalaba:

Han hecho una cosa muy importante, y que de hecho nosotros la hemos usado de ejemplo en otros países. Una tiene que ver con la política integral implementada para los programas de atención a la pobreza, no hay una política para cada región del país, lo que hay en términos de modelo, que son básicamente las políticas de transferencia de ingresos, es el modelo de asignaciones familiares, básicamente igual para todo el mundo, que tiene peculiaridades porque no todo el mundo es igual, pero es un programa de cobertura prácticamente universal con reglas universales. Si hay algo muy claro, y creo que eso Uruguay lo demuestra, cuanto menos fragmentada está una política más integral es, cuando hay muchas «politiquitas» mucho más difícil es en términos de gestión, siempre te queda algún hueco de cobertura por algún lado, ese es un aprendizaje importante. Un segundo aprendizaje importante, es la consistencia temporal (...) no es solamente un ministro con una buena idea, después hay mucho trabajo de equipos y trabajo de campo, y eso para que funcione bien es un proceso, inevitablemente es un proceso relativamente lento de aprendizaje (...) que las políticas sean mantenidas en el tiempo, y no tengas que cada tres o cuatro años alguien llegue con una nueva idea brillante y empieza todo de vuelta (...) es mejor una buena política sostenida en el tiempo que cinco ideas sumamente brillantes una atrás de otra, eso no funciona porque no terminas de implementar ninguna. Entonces, me parece que la integralidad de la política y la consistencia a lo largo del tiempo son claramente dos elementos centrales del modelo uruguayo que han funcionado muy bien y que son un ejemplo. (Entrevista a representante del BM en Uruguay entre 2005-2019, 2019)

El modelo básico, y extendido, refiere a proporcionar ingresos a individuos y hogares pobres «que, por algún motivo, no son capaces de obtener ingresos a partir del mercado laboral», al tiempo que son una apuesta por la inversión en capital humano (BM, 2009, p. 37). El mecanismo de asistencia monetaria es empleado como incentivo para que las familias pobres utilicen la oferta pública de servicios —fundamentalmente sanitarios y educativos— como estrategia para atender las causas de la reproducción de la pobreza, atribuidas fundamentalmente a un déficit de legado intergeneracional entre los pobres para integrarse al mercado laboral.

Son los aspectos de la indigencia estructural, hay gente que es difícil de reinsertar socialmente, pero no porque no tenga oportunidades, sino porque no puede, no puede porque tiene un problema intergeneracional basado en que nació en la pobreza, y de alguna manera directa o indirecta se resiste a salir de ahí, por no sentirse capaz para hacerlo. Inclusive, hay gente que se resiste a salir, que no acepta inclusive la ayuda, no acepta que lo lleven a un refugio, prefiere vivir en la calle, y si viene alguien a ayudarlo se esconde. (...) Inclusive no todos los casos de ahí son irrecuperables o irreversibles. (...) El problema principal que tiene el fenómeno de la pobreza es la pobreza intergeneracional, ese es el gran tema que hay que atender y que va a haber que seguir atendiendo. Es el tema que marca profundamente a la sociedad e indica que si vos naces en un hogar pobre, por ese solo hecho de haber nacido en ese hogar estás condenado a ser pobre el resto de tu vida. La sociedad tiene que generar mecanismos para que los chicos vayan a la escuela, para que después tengan alguna oportunidad de inserción en el mercado laboral. (Entrevista a exrepresentante del BID en Uruguay entre 2005-2009 y 2012-2017, 2019)

En el entendido de que la significación política de los programas de transferencia habita en la forma en que se asume la gestión de los problemas de reproducción de la fuerza de trabajo, en especial de los pobres, sus alcances advierten sobre los rasgos de la política socioasistencial, devenida en política de combate a la pobreza, y sobre la particular forma en que el Estado, mediante sus agentes, sus capacidades institucionales, y sus saberes expertos produce principios de visión y división, modos de comprender, de representar y tratar el mundo social. En esa dirección, los PTRC, al tiempo que satisfacen un conjunto mínimo de necesidades inmediatas, contribuyen al «encuadramiento normativo de las poblaciones destinatarias», a su producción simbólica y a su construcción como campo político-institucional (Vecinday, 2019, p. 32).

El corpus de ideas que oficia de soporte argumentativo para explicar la pobreza, y sobre el que se establecen esas reglas universales de dominio práctico de la política, tiene asidero en una interpretación del fenómeno como resultado de los déficits de capital humano y activos que enfrentan los pobres. Esta enunciación ha ganado terreno entre las ideas o *marcos cognitivos de referencia* que orientan las políticas de combate a la pobreza. De allí que la inversión en capital humano se haya instalado como una de las estrategias más destacadas en el campo socioasistencial (Barba y Valencia Lomelí, 2011), y que, además,

es indisociable de la idea de contrapartida, corresponsabilidad o condicionalidad, términos que aparecen indistintamente entre los discursos legitimadores de estas medidas. A su vez transferencia más condicionalidades —o en otros términos, dinero más encuadre normativo— dan cuenta de la concepción multidimensional de la pobreza, con la cual se pretende trascender una concepción simplemente monetaria del fenómeno, para señalar otras dimensiones de la pobreza —en este caso leídas en clave de capital humano— que participan de los procesos de su reproducción —educación, fundamentalmente, y salud— (Vecinday, 2019).

En su conjunto, el modelo, entendido como instrumento de dominio práctico y político, supone una particular forma de gestionar los problemas en torno a la pobreza que pone a prueba —obligatoria— la capacidad de los pobres asistidos de producirse a sí mismos en y para el mercado laboral, lo que en efecto establece los límites de acción política de la política socioasistencial, pues «las transferencias no pueden ser más apetecibles que el mínimo ofrecido en la relación salarial, ni comportarse como una base de seguridad que favorezca la lucha obrera por la valorización de su trabajo» (Vecinday, 2019, p. 33). En esa dirección, visiones como «que los chicos vayan a la escuela, para que después tengan alguna oportunidad de inserción en el mercado laboral» contribuyen a recrear los límites —práctico y simbólico— del campo social, una suerte de estado de sitio sobre la pobreza, traducible en saberes y capacidades estatales que colocan bajo la lupa al pobre asistido y sus estrategias de sobrevivencia. Y ponen de manifiesto, además, cómo la sociedad capitalista experimenta la pobreza y sobre qué ideas circulan los mecanismos de producción y distribución del derecho a la asistencia y la protección.

Los PTRC constituyen experiencias que, más allá de las peculiaridades de cada caso, se inscriben en una tendencia de revisión sobre la protección social que el BM ha denominado para inicios del presente siglo, de «ampliada». Esta visión inspirada en el planteo de Holzmann y Jorgensen (2003)¹³² sobre el manejo social del riesgo produce argumentos que

132: La producción de Holzmann y Jorgensen, (Director del Departamento de la Protección Social, Red de Desarrollo Humano-BM el primero, y el segundo, Jefe del Departamento de la Protección Social, Red de Desarrollo Humano-BM), sobre el manejo social del riesgo que el BM hará suya para producir ideas en torno a la protección social aparece inicialmente en: Holzmann R. y Jorgensen S. (1999). *Social protection as social risk management: conceptual underpinnings for the social protection sector strategy paper*. Washington, D.C.: Banco Mundial (Holzmann y Jorgensen, 2003; Lampis, 2011). Este planteo surge como respuesta del BM ante la preocupación y encargo, del grupo de países desarrollados que integran el llamado

avanzan en reformar —desacreditar— la protección tradicional, entiéndase aquella creación propia de los llamados Estados de bienestar o social. En esta lectura, en tanto el sector público resulta insuficiente para responder a las necesidades de protección de la población en condiciones de pobreza, es necesario pensarlo «más allá de la entrega estatal de instrumentos de manejo de riesgos» (p. 5).¹³³

Nótese que la propuesta asentada en el manejo social del riesgo trata de quebrar no solo con la orientación de las medidas que llaman tradicionales, sino que la referida ampliación de la protección social supone atribuir a otros actores, además del Estado, la capacidad de participar de la provisión de bienes y servicios de protección; entre ellos, «desde individuos, hogares, comunidades y ONG, hasta el Gobierno en sus distintos niveles, donantes bilaterales y multilaterales, organizaciones internacionales y la comunidad mundial en conjunto» (Holzmann y Jorgensen, 2003, p. 33). Particularmente en esta propuesta, los organismos internacionales son llamados a cumplir un papel significativo, junto a los Estados, una «nueva función» que se define en

su participación directa en la reducción del riesgo, particularmente en áreas de prevención de desastres y formación de la base de capital humano, entre otros, por medio de la lucha contra el trabajo infantil y la provisión de mercados laborales accesibles y equitativos, los servicios de desarrollo juvenil y de la primera infancia. (Holzmann y Jorgensen, 2003, p. 34)

Y por su parte, a las unidades familiares y las comunidades también se les adjudica un papel relevante en tanto espacios informales que detentan información, pueden «entregar protección y servicios que los instrumentos de mercado no pueden prestar y forman parte del “capital social”», además, constituyen espacios de inversión en la formación de capital

G7, de formular: ««principios sociales» y «buenas prácticas de política social» para guiar a las autoridades en sus intentos por mejorar las condiciones sociales mínimas de las personas». Una precisión sobre la propuesta que los mismos autores se encargan de aclarar y que a los efectos del alcance y orientación política de la propuesta es sustantiva, en primer lugar, el acento «social» pone el énfasis en «la forma del manejo del riesgo, que se basa ampliamente en intercambios entre personas, y no en la forma del riesgo. En otras palabras, analizamos el manejo social de los riesgos y no el manejo de los riesgos sociales» (Holzmann y Jorgensen, 2003, p.3-7) En nuestras palabras, no hay «riesgos sociales» sino que lo social alude a la capacidad de los individuos de movilizar su capital social, en términos de los propios autores, para proveerse protección y reducir los riesgos —individualmente— ante la pobreza.

133 Para estos autores la protección social se define como «intervenciones públicas para 1) asistir a personas, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo y 2) proporcionar apoyo a quienes se encuentran en la extrema pobreza» (Holzmann y Jorgensen, 2003, p.4).

humano en tanto proveen de capacidades, de información y experiencia (Holzmann y Jorgensen, 2003, pp. 13-21).

Esta crítica hacia las medidas del Estado de bienestar forma parte de la tentativa y tendencia de reformar al Estado benefactor y sus políticas, y deshacer cualquier movimiento de ideas progresistas, en otros términos, cualquier intención de interferencia en el mercado que se experimente bajo propuestas estatales de carácter público, colectivo y universal (Hirschman, 1991). Así entonces, el acento de la crítica de Holzmann y Jorgensen, a la que suscribirán el BM y el BID, adelanta camino en el proceso de materializar una política social de expresión *minimalista*, en cuanto las pretensiones se concentran en el combate a la pobreza extrema, vale decir, se focalizan en la contención de la inanición vital, lo que configura en definitiva un nuevo asistencialismo (Netto, 2012, p. 428) que enuncia una tendencia residual de la protección social (Lavinias, 2014, p. 10). En tanto lo universal se vuelve objeto de resemantización, que despoja a aquel sujeto de derecho que inspiró las políticas del Estado de bienestar, y asigna para los pobres asistidos un inevitable sufrimiento social, por «mala suerte» señalaría Hayek,¹³⁴ porque algunos «no aceptan la ayuda» decía el entrevistado del BID.

En todos los países va a haber bolsones de pobreza estructural que no tienen solución. Esto es duro decirlo, pero no tienen solución. El tema es cuál es ese porcentaje (...). Esas personas van a tener que seguir siendo atendidas con algún plan de ayuda que les dé el sustento mínimo por el resto de sus vidas, y eso es algo difícil de aceptar en una sociedad para que exista algo así. Pero eso es así y será así en Uruguay y en muchos otros países de la región. (...) O sea, la pobreza cero no existe, existe una pobreza razonable, que puede ser un bajo porcentaje por debajo de dos dígitos, y que pasa a ser un problema más manejable para actuar con la política pública. Porque si uno tiene que trabajar en condiciones de emergencia con dos dígitos de pobreza para arriba, se hace complicado, porque eso hace insostenible la propia situación fiscal de un país.

134 Para Hayek: «Mas el paro o la pérdida de renta a que siempre se verá sometido alguien en cualquier sociedad es, sin dudas, menos degradante si resulta de la mala suerte y no ha sido impuesto deliberadamente por la autoridad. Por amargo que sea el trance, lo sería mucho más en una sociedad planificada. En ella alguien tendría que decir no solo si una persona es necesaria en una determinada ocupación, sino incluso si es útil para algo y hasta qué punto lo es. Su posición en la vida le sería asignada por alguien» (2017, p. 177).

(Entrevista a exrepresentante del BID en Uruguay entre 2005-2009 y 2012-2017, 2019)

Esta interpretación de la pobreza como dato inevitable reposa en una lectura que invisibiliza los mecanismos estructurales de producción de la pobreza en el marco del capitalismo, y abona en efecto, su descontextualización. Además de que prosigue con viejas ideas en danza sobre el carácter diferencial que debiera asumir la protección social, y que en cierta medida el Estado de bienestar logró resistir. Ahora los formatos de programas de tipo *workfare* y PTRC constituyen un ensayo que concede titularidades de uso de servicios sociales a «cambio del cumplimiento de determinadas obligaciones» (Lavinias, 2014, pp. 8-9), y en estos formatos el «contrato de responsabilidad» por parte de los individuos opera sobre el derecho a la asistencia como un absoluto normativo con capacidad de sancionar regímenes de protección diferenciales.

Hay una discusión con todos estos chicos que trabajan para los *delivery*, y se opina que todo eso hay que formalizarlo. Por otro lado, se opina que si se hace eso, se acabó el *delivery*. Por lo tanto, en torno a estos nuevos fenómenos del mercado laboral, probablemente se tenga que crear una legislación para eso, para tenerlos protegidos, que no los exploten, pero seguramente tengan que contar con un régimen diferente. Se opina que si tienen el mismo régimen que el resto de los trabajadores, si no se murió el *delivery*, te lo van a hacer ilegal. Lo van a hacer, pero ilegal. Entonces se viene en varios campos ese tipo de «revolución», donde vas a tener que hacer cosas más adaptadas a casos más específicos. (Entrevista a exrepresentante del BID en Uruguay entre 2005-2009 y 2012-2017, 2019)

La respuesta histórica a la pobreza porta el mismo argumento explicativo que bautizado bajo diversos ropajes retóricos, se reserva el cuidado acerca de cuánta asistencia social pública es justo disponer. Para los pobres, entonces, el argumento reservado ha sido el estímulo a la pereza que una asistencia social excedida tiene como efecto ante esa naturaleza humana (Hirschman, 1991). Así entonces, el consenso parece apuntar hacia aquello específico de los pobres y asalariados más precarizados, y recupera viejas ideas que desploman la posibilidad del reconocimiento efectivo de necesidades comunes entre los individuos. Esta lectura resignifica viejas ideas que estaban presentes en los integrantes de la Sociedad Mont Pèlerin, y, en esa dirección, el caso uruguayo parece avanzar. La

propia construcción de la RAIS propuso un esquema de regímenes de protección específicos cuya legitimidad reposa en un criterio de racionalidad del gasto que se instaló, en el lenguaje *oficial* entre lo contributivo y no contributivo del PE-RAIS, como forma de reorganizar los servicios sociales en torno a la población extremadamente pobre.

El programa de gobierno anuncia, da una definición conceptual importante, nosotros no contraponemos focalizado con universal, nosotros tenemos que ir a políticas universales, pero en este momento necesitamos asistir, que no es lo mismo que ser asistencialista (...). Mientras se da el Plan de Emergencia, comenzamos a pensar cuáles son esas medidas que logren un efecto de sistema de protección social, de nuevo sistema de protección social (...).

Plan de Equidad y ahí estuvieron las transferencias monetarias (...). En realidad nosotros pensamos en una renta básica, pero no se estaba preparado para una renta básica, y por lo tanto, es decir, lo demostraron las discusiones, porque estas cosas hay que amasarlas con la sociedad, y una transferencia monetaria que estaba totalmente, digamos, acorde con el imaginario colectivo, era una modificación de la ley de asignaciones familiares, esa ley de asignaciones familiares que tiene si la miras atentamente, (...) hay un efecto de progresividad y una tendencia a la unificación que no se ha producido, que creo que es de lo que está en el debe, o sea, seguimos manteniendo un doble régimen, un régimen mal llamado contributivo, porque en realidad es simplemente de personas que tienen un trabajo y tiene un determinado índice salarial, la asignación familiar del Plan de Equidad no es una asignación familiar para personas que no tienen trabajo. (Entrevista a Responsable de alta conducción política del MIDES entre 2005-2010 y 2015-2020, 2019)

Los efectos de esta *distinción oficial* trascienden el campo de decisiones operativas de los casos particulares y se inscriben en registros más amplios, en los *marcos cognitivos de referencia* que operan sobre los actores con capacidad de decisión, y el conjunto social, sobre aquello que se constituye en legítimo de protección. Sobre este desplazamiento, Lavinas (2014) apunta que fue producido en un contexto de «cambio radical en el clima ideológico con efectos de largo alcance» que anuncia el aterrizaje de un «nuevo modelo de Estado, que podríamos llamar ‘Estado facilitador’», en tanto la mercantilización de la

fuerza de trabajo y de la vida alcanza niveles máximos, y lo estatal comienza a habitar funciones que se identifican con facilitar «oportunidades»¹³⁵ más que garantizar el derecho de asistencia en registros colectivos, lo que contribuye a erosionar el terreno de las garantías universales en el acceso a las protecciones sociales.

4.1.1. La focalización: examen de rigor

Más allá de las particularidades concretas de la actual política socioasistencial en la región, la tendencia general entre sus principios de validez tiene una historia común en la que confluyen dos viejas ideas: la idea de focalización y la de capital humano, cuyo contexto de producción remite a mediados del siglo XX en EE. UU. La idea de la focalización fue tomando forma en la mixtura de elementos provenientes de la economía conductista y la «teoría de la decisión»,¹³⁶ que se produjeron en el marco de la RAND Corporation¹³⁷ desde finales de la década del sesenta (Lavinás, 2014). A propósito, Marcuse (1985, p. 110) señala que desde 1961 la RAND Corporation, con el propósito práctico de contribuir a la dominación política de EE. UU., emprendió un maridaje de investigaciones que mixturaban lo militar, el clima y la buena vida en una racionalidad tecnológica que pretendía mostrarse por sobre la política «transformando al mundo en un interesante juego técnico».

En la década del sesenta, Robert McNamara como Secretario de Defensa de EE. UU. encargó la producción de estudios a la RAND para que incorporaran en la estrategia militar principios del pensamiento económico. Para finales de la década —1968—, fue Richard Zeckhauser quien con un informe para esta organización centró su atención en el problema

135: Las ideas de «oportunidad», «activación» y capital humano constituyen la fórmula preferida y estratégica para la mercantilización de la fuerza de trabajo. El principal requerimiento de las políticas de combate a la pobreza es alcanzar los mayores niveles de mercantilización de la fuerza de trabajo, aún en un contexto en que los empleos de calidad y estables no solo están en declive sino que son mayormente restrictivos para la población empobrecida, quienes ocupan empleos inestables y mal remunerados en el sector de los servicios (Carballo y Vecinday, 2017).

136: En el campo de la ciencia política este enfoque sobre los procesos decisivos empieza su desarrollo en la década de 1950, existen dos aproximaciones para el estudio de las decisiones, desde un plano institucional u organizacional y, otro, desde un plano psicosocial; este último examina los procesos de decisión desde una referencia individual, es decir, desde los procesos psicológicos y las preferencias individuales. El enfoque trata sobre las alternativas de decisión, el contexto, las ideas o creencias de quienes toman decisiones, la disposición de información y el resultado del proceso decisorio según el plano de exploración (Losada y Casas, 2008).

137: La RAND Corporation es una organización sin fines de lucro fundada luego de la Segunda Guerra Mundial, 1948, que surge con la finalidad de «conectar la planificación militar con las decisiones de investigación y desarrollo» a fin de promover propósitos científicos, educativos y caritativos para el bienestar público y la seguridad de los EE. UU. (www.rand.org).

de la asistencia a los pobres a partir del planteo: «¿Cómo se deben estructurar los programas de asistencia a los pobres a fin de maximizar la función de utilidad del ciudadano representativo?». La respuesta sumaba ideas que Friedman y la Escuela de Chicago venían planteando, y que Zeckhauser sintetizó y encauzó sugiriendo un modelo que promoviera e incentivara a trabajar a los pobres mediante estímulos fiscales, y tuviera, además, una gestión centrada en «la imposición de “restricciones a los destinatarios” (...) como “pruebas de rigor”: por ejemplo, “tests de calificación degradantes, o tediosos procedimientos administrativos”». Finalmente el modelo adquirió múltiples expresiones en el campo social para implementar procesos de focalización (Lavinás, 2014, p.12-13), que fueron de la mano con otro principio inherente a la política de asistencia: el de *menor elegibilidad*, ideas que en su conjunto plasman una concepción de justicia que confirma «el carácter subsidiario del derecho a la asistencia en relación al derecho (obligación) de trabajar» (Vecinday, 2019, p. 33).

A partir de este planteo, la asistencia debe representar la última opción preferible para los destinatarios, y ahí el límite estructural de cualquier reforma social —y progresista— para elevar la prestación asistencial, y este límite viene a cuenta de que, y ante todo, cualquier empleo debe ser más elegible que la asistencia. En efecto, todos los complejos sistemas de vigilancia y control de los destinatarios y las prestaciones se asientan en la preocupación por administrar los rigurosos límites que hacen al «derecho a la asistencia» (Vecinday, 2019). De igual manera, el principio de *menor elegibilidad* opera en las reformas del sistema penal y carcelario que han contribuido a legitimar una imagen del sistema represivo que «llega así a presentarse como consecuencia obvia y casi natural del rechazo de la disciplina del trabajo», de allí que cualquier condición de «trabajador libre» debe representar una opción más elegible que la pena (Giorgi, 2006, p. 69).

En el campo de la asistencia esta construcción recreó y sostiene la representación práctica y simbólica de un estatus de individuo subsumido en la condición de merecedor, que concentra y expresa el irresoluble conflicto de la sociedad capitalista entre el principio de reconocimiento —legalidad de los derechos— y el principio de retribución —producción de la vida—. Es decir, cuando el propósito «es la reproducción de un proletariado que considere el salario como justa retribución del propio trabajo y la pena como justa medida de sus propios crímenes» (De Giorgi, 2006, p. 70), el «rigor» de la prueba es condición *sine qua non* para el individuo merecedor, así como el empleo para el autoválido es la

única vía de constituirse como individuo, y está claro que para la población más empobrecida los empleos disponibles apenas si garantizan condiciones básicas para la reproducción de la vida.¹³⁸ De esta manera, la preocupación por la captura de las preferencias y comportamientos individuales del pobre merecedor como factor explicativo contribuyó a construirlo en problema de gestión administrativa, en mano de obra productiva y como elector político.

Para el caso uruguayo, además de los elementos que hacen al control y vigilancia sobre los destinatarios y destino de las prestaciones sociales, en las entrevistas realizadas surgió con fuerza un elemento político partidario que talló las preferencias del mecanismo implementado para vehicular la focalización —el ICC—, y fue cercar con argumentos expertos la crítica al clientelismo político. Argumentos y soluciones que confluyen con los señalamientos del BID y el BM de introducir mecanismos para alcanzar un manejo eficiente y transparente del gasto social.

Hoy todo el mundo habla de la pobreza multidimensional, nosotros arrancamos ya desde el 2005 pensando en las diferentes dimensiones de la pobreza, por eso existe un indicador de carencias críticas (...). Acá no se distribuyeron planes, acá no hubo ningún puntero político distribuyendo planes, no hubo organizaciones sociales distribuyendo planes (...) muchísima gente que nos vino a explicar, cómo se definía quién accedía a determinadas transferencias (...) jamás pudieron decir que el Plan de Emergencia o el Plan de Equidad tuvieran una connotación de clientelismo político. Entre otras cosas porque vos tenías un indicador objetivo, y si el indicador objetivo fallaba, porque la vida no entra y el trabajador social que estaba realizando la tarea entendía que ahí había que hacerlo, había un informe social, por expertos, que firma un profesional, que se hace cargo de lo que está haciendo. Entonces en realidad, cuando hoy alguna gente habla del clientelismo es porque dicen: «tienen a la gente agarrada porque le pasan dinero», pero no es porque a nadie se le haga una transferencia en función de que vota a tal o cual, tal cosa. (...) yo me acuerdo de haber discutido muchísimo con los compañeros paraguayos, o sea, porque en ellos eran las comunidades las que decidían a quién se le debe dar una transferencia, eso es

138 El salario mínimo nacional se ubica en \$ 17.930 —a enero de 2021—, apenas 420 dólares, la mayoría de los puestos de empleo que la fuerza de trabajo empobrecida ocupa, como servicios y supermercadismo, rondan en este límite salarial.

muy complicado. (...) Hay diferentes metodologías (...) ahí estuvo la Universidad de la República, desde el primer día (...) hemos tenido de un indicador que aparte, cada quinquenio se va renovando, se va modificando. (Entrevista a responsable de alta conducción política del MIDES entre 2005-2010 y 2015-2020)

La focalización permitió atender dos preocupaciones que tanto el Gobierno como el BM y el BID compartían, extender la política socioasistencial como mecanismo de protección de la población más empobrecida mediante la instrumentación de dispositivos — institucionales y tecnológicos— que permitieran abordar la masividad, y, al mismo tiempo, mantener y avanzar en los niveles de control y evaluación de las medidas y prestaciones.

La política no puede ser una cosa idéntica para todo el mundo siempre (...) Cuanto más uniforme es la aproximación de la política para las poblaciones objetivo, más fácil es ser efectivo en ese intento. Si vos desarrollas una estrategia que define objetivos, herramientas, instituciones distintas para dieciocho grupos poblacionales distintos, eso seguramente va a salir mal, porque de las 18 instituciones a cargo de hacer esto, van a haber 10 que no van a tener la capacidad técnica necesaria, porque una se va a quedar sin presupuesto, otra va a tener problemas de diseño, es muy difícil, y vas a tener gente vulnerable que necesita apoyo que no va a quedar en ninguno de esos 18 grupos, eso pasa todo el tiempo. (...) La gestión concentrada, el diseño concentrado y la herramienta concentrada. (Entrevista a Representante del BM en Uruguay 2005-2019, 2019)

Las señalizaciones realizadas por el BID y el BM a Uruguay sobre la centralización de la política socioasistencial como estrategia para evitar la dispersión institucional y programática fue uno de los fundamentos para la construcción de nuevas institucionalidades en el campo social. En ese sentido, la creación del MIDES resolvió el problema de dispersión institucional, pero se abre un campo de preguntas en relación a la dispersión programática que se fue instituyendo en esta secretaria en el transcurso del segundo gobierno progresista. Para Midaglia (2013), la propagación de numerosos

programas «“opacó” la idea de pensar en un sistema de protección y se pasó a pensar en “programitas”», estrategia a la que define como ‘programitis’.¹³⁹

A su vez, la pretendida intención de uniformización de los principios de selección y gestión de la asistencia que aventuró un imposible —neutralizar el carácter político de los cursos de acción— encontró, en la proliferación de sistemas de información e institucionalidades específicas, condiciones de posibilidad que fue asistida por una visión gerencial. No obstante, este cambio tendencial en la administración de lo social convive aún con formas burocráticas clásicas y con prácticas cotidianas de intervención de cercanía *artesanales*.¹⁴⁰

Este proceso de tecnificación como tendencia y la variabilidad de formas de instrumentación para las autoridades político-institucionales del período estudiado fue muestra de

peculiaridades nuestras, de cómo nosotros vamos blindando. Desde el principio, la tarjeta Uruguay Social fue una tarjeta en la que se buscó mecanismos de innovación, que se aplican para absolutamente todas las tarjetas que usan, ahora todavía más aún, pero en aquel momento, tu podías darte cuenta y tener indicadores de cómo se alimentaba la población que más lo necesitaba. (Entrevista a responsable de alta conducción política del MIDES entre 2005-2010 y 2015-2020, 2019)

Los mecanismos de tecnificación de la política socioasistencial, a pesar del lenguaje neutral que evocan para legitimarse, cumplen una función moral y de dirección política que pasa revista a la información sobre la cual se formulan los indicadores de la pobreza, la vulnerabilidad o el riesgo. No son construcciones al azar, sino enunciados portadores de sentido sobre la vieja preocupación en el campo de la asistencia ya comentada, y que los organismos internacionales hicieron suya: que el estímulo de las prestaciones asistenciales no deprima el interés —obligación— por el trabajo.

139. <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2013/9/la-teoria-del-foco/>

140. En Carballo y Pérez (2020) se recuperan las percepciones y valoraciones que hacen algunos miembros de equipos técnicos del Programa Jóvenes en Red de la RAIS, a fin de explorar el contexto y las condiciones de trabajo en que transcurre su intervención, esto es, las tensiones, contradicciones y límites que operan entre racionalidades en pugna, y donde justamente esa «práctica artesanal» es recuperada desde un lugar de lo inconmensurable para la racionalidad gerencial que gobierna el diseño del programa.

El espíritu de la predictibilidad y la responsabilidad individual —productiva— que confiere norte a la política socioasistencial se tradujeron en mecanismos de planificación y administración de la asistencia, que recogían los señalamientos de los organismos internacionales sobre la racionalización de la política socioasistencial: garantizar la supervivencia pero evitar los abusos y excesos de los destinatarios como forma de garantizar la eficiencia del gasto social, el principio de la menor elegibilidad que Vecinday (2019, p. 34) recuerda cuando afirma que «el trabajo asalariado es *per se* la forma legítima de ganarse la vida».

La lógica gerencial fue disputando dominio en los procesos de gestión social, y en ese sentido, su uso y expansión colaboró en la redefinición de parámetros para valorar las necesidades sociales y los derechos asociados en términos universales. La utilidad de esta racionalidad puso el foco de atención sobre, qué prestación y para quiénes, cómo y por cuánto tiempo, asuntos que se volvieron objeto de lupa en la lucha política y social, de disputas de intereses y negociaciones, y cuya formulación práctica requiere de saberes y capacidades estatales que se condensan en sistemas de información, de registro poblacional y de prestaciones, en tanto requerimientos para monitorear y evaluar el curso de la política socioasistencial y atender aquellas preocupaciones sobre los límites de la asistencia y el principio de retribución.

La evaluación de impacto es algo que se está haciendo cada vez más y ya se viene haciendo hace más de una década, por la inversión importante en las políticas sociales (...) porque la propia sociedad exige que haya una explicación de en qué estamos gastando esta plata en la matriz de protección social, y cuáles son los impactos que eso está generando. Entonces hay una impronta fuerte de eso, pero después está la dedicación de expertos (...) algunos nacionales, otros extranjeros, otros de la propia región, que traen de alguna manera un conocimiento especializado. (Entrevista a exrepresentante del BID en Uruguay entre 2005-2009 y 2012-2017, 2019)

Pero estos sistemas poseen un alcance mayor, se inscriben como parte de la reforma institucional del Estado y son un prerrequisito del modelo gerencial que acompaña la orientación de la gestión pública. De allí «la creciente relevancia atribuida por los reformadores contemporáneos», especialmente para el campo social (Carballo y Vecinday, 2019, p. 99). El BM destaca del caso uruguayo que la motivación por la introducción de

estos sistemas consiste en que facilitan la rendición de cuentas de la gestión estatal a la sociedad, en términos de eficiencia y transparencia del gasto público. Esos argumentos junto con el equilibrio entre recursos presupuestales y prioridades han sido los motivos que sustentan el formato de presupuesto orientado por resultados que la gestión estatal asumió (Siegenthaler y Zanetti, 2012). En esa dirección el BID y el BM financiaron y apoyaron técnicamente la implementación de medidas tendientes al fortalecimiento institucional del MIDES, referidas a la formulación de un nuevo modelo de gestión de programas y recursos centrado en la mejora, mediante el monitoreo y la evaluación del ciclo de los programas y políticas, así como mejoras en los procesos administrativos y de gestión de recursos humanos (BID, 2008a; BM, 2008).

El nuevo modelo de asistencia que se tramitó con la construcción de la RAIS delineó sus márgenes de acción en una idea de focalización que encontró en la conceptualización multidimensional de la pobreza el visto bueno del BID, del BM, del Gobierno y de la UdelaR, para instrumentar el alcance de la política y las condiciones bajo las cuales se operativizaría una definición sustancial: la precisa selección de la población destinataria y los términos de acceso a las prestaciones. Más allá de que cada actor detentaba distinta capacidad de decisión y definición, lo cierto es que en términos de referencia conceptual esta concepción representaba para el conjunto la visión más razonable para pensar la administración del fenómeno de la pobreza. La construcción del ICC supuso anidar variables —vinculadas al ingreso y condiciones no monetarias del bienestar— que dieron cuenta de aquella concepción de pobreza que para unos y otros representaba prioridades de distinto tenor. Para los organismos internacionales suponía instrumentar un modelo de administración de la asistencia centrado en una racionalidad de tipo gerencial, que se traduce en términos de eficiencia del gasto público social —lo que llaman sostenibilidad fiscal del sistema respecto a los niveles de productividad—, y para el Gobierno y la UdelaR, suponía asistir a una población extremadamente empobrecida y a la cual el sistema de transferencias no llegaba —especialmente a niños y adolescentes pobres—. Si bien estos argumentos eran parte de aquel *sentido común* que se fue fabricando, tal vez lo que aparece con más distancia era la significación que asumía para cada actor, para el BID y el BM significaba avanzar en la construcción de una experiencia modelizada que ya contaba con probada evidencia en la región para recrear lo que Giddens (1999) llama el «espíritu empresarial», que supone que los incentivos de las transferencias generan en términos de

inversión en capital humano; y para el Gobierno y la UdelaR —además de revertir los niveles de desigualdad en la cobertura del sistema de transferencia— había un sentido de expectativas que pretendía superar este modelo dual de protección, pero que finalmente parece confirmarse y recordar el límite estructural de la reforma del campo socioasistencial.

4.1.2. Capital Humano: instrumento de igualación social

La finalización de la Segunda Guerra Mundial dejó a EE. UU. como un lugar efervescente de ideas que comenzaban a escalar a nivel mundial, que anidaban en la Sociedad Mont Pèlerin¹⁴¹ y sus representantes, y que entre otras instancias y actores produjeron una retórica que abonó la formulación de un marco discursivo para la expansión del modelo neoliberal a escala mundial, aunque nieguen el entramado de saberes y capacidades que han desarrollado para producir y difundir lo que actualmente se denomina como neoliberalismo, e intenten mantener bajo cierta opacidad las prácticas de injerencia sobre la política y la política pública (Büren, 2019; 2020).

Para los organismos internacionales, la noción de capital humano constituye una tesis central de los cursos de acción que debería adoptar la política socioasistencial. En la retórica del BM y el BID la alusión es reiterada, y en especial para lo que supone el argumento a favor de la condicionalidad de los PTRC. En el terreno local, más allá de las apreciaciones disonantes entre los entrevistados, finalmente el modelo de política

141: Con el propósito de construir una red internacional de figuras que promovieran la producción y difusión de ideas liberales en su versión actualizada (neoliberales) la Sociedad Mont Pèlerin estimuló la creación de entidades dedicadas al estudio, seguimiento y formulación de sugerencias dirigidas a actores de alta dirección política en torno a la producción de políticas públicas. Para la década de 1990 ya se habían fundado 60 centros en 24 países que poseían un estrecho vínculo con representantes de la sociedad montpelerinesa. En América Latina su presencia más acabada data ya a partir del año 1958 a través de la creación del Instituto Venezolano de Análisis Económico y Social fundado por Nicomedes Zuloaga, el Centro de Estudios Económico Sociales en Guatemala por Manuel Ayau (que posteriormente desempeñó la presidencia de la Sociedad Mont Pèlerin Society y creó la Universidad Francisco de Marroquín), en Brasil mediante el Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais (IPÊS) fundado por Paulo Ayres, en México mediante Gustavo Velasco y la creación el Instituto de Investigaciones Sociales y Económicas, el Instituto para la Libertad y la Democracia en Perú fundado por Hernando de Soto, el Centro de Estudios Sobre la Libertad en Argentina creado por Alberto Benegas Lynch y el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales en El Salvador fundado por Enrique Altamirano (Büren, 2020, p.21-22); también entre sus miembros notables y ganadores del Premio Nobel se encuentra el escritor peruano Mario Vargas Llosa (www.montpelerin.org/notable-members/). Pero además, el aterrizaje del neoliberalismo a la política pública latinoamericana llegó también de la mano directa de Friedman, quien luego de asumir la presidencia de la Sociedad Mont Pèlerin entre 1970 y 1972, recalca en Chile para asesorar directamente a Pinochet, en el intento, finalmente exitoso, de derrocar al gobierno socialista de Allende y propagar la teoría monetarista creada en el seno de la Escuela de Chicago (Büren, 2020, p.21-22; Büren, 2019).

construido y su dominio práctico es un ensayo que no escapa a la racionalidad genérica que porta la idea de capital humano y que los organismos internacionales traen como política de estímulo e incentivo para mercantilizar la fuerza de trabajo empobrecida, más allá de las variaciones semánticas, que si bien son importantes, fueron insuficientes para resistir a un modelo en torno a la asociación entre pobreza y asistencia antes comentada.

Cómo desarrollar políticas de fortalecimiento del capital humano, o cómo mejorar los activos en la población vulnerable, esas eran las preocupaciones de los organismos internacionales, (...) estaban bien intencionados, (...) cómo hacemos para que los pobres se fortalezcan a sí mismos, y tengan capacidades para superar los riesgos de la pobreza (...). (Entrevista a director de la Dirección Nacional de Políticas Sociales del MIDES y presidente del Consejo Nacional de Políticas Sociales entre 2005-2010)

Lo que nosotros podíamos aportar, nuestro único conocimiento, era sobre transferencias de ingreso, siempre con la preocupación de la desigualdad, la pobreza. Nosotros ahí tratamos de no hablar nunca de capital humano, nunca está mencionado capital humano con ese lenguaje, (...) yo no estoy de acuerdo con ese concepto. Eso en los organismos internacionales lo vas a encontrar siempre. (...) hablamos de ventajas y desventajas de las condicionalidades. (Entrevista a integrante del equipo académico del Iecon que apoyó el trabajo de diseño del PANES y PE-RAIS).

La trayectoria semántica de la noción de capital humano comenzó a gestarse durante la primera década del siglo XX, y ocupó a economistas de la Escuela de Chicago como Schultz y Becker,¹⁴² quienes plantearán formulaciones sobre la noción de capital humano como recurso para explicar gran parte del éxito económico de los países. Sus ideas

142: Las elaboraciones pioneras de esta noción involucra a varios nombres asociados a la Escuela de Chicago, entre ellos, Solow (1957), quien preocupado por explicar el crecimiento productivo de los países planteó que el «ser humano» es un factor diferente al capital y al trabajo; posteriormente Denison (1962) retoma la propuesta e introduce el papel de la educación para explicar el crecimiento productivo y económico, y es este planteo que establece una relación más directa entre educación—crecimiento económica de los países. Más tarde, los trabajos de Mincer (1973, 1976), Schultz (1961) y Becker (1983) contribuyeron a jerarquizar el papel de la educación y la experiencia como atributos del capital humano para explicar las diferencias productivas entre individuos y países. En este escenario inicial de optimismo económico y tecnológico, la educación fue depositaria de las expectativas de crecimiento y abonó una concepción de la educación como capital pasible de cálculo para la rentabilidad económica y la movilidad social, a su vez y como efecto, ello estimuló el incremento de las tasas de escolarización mediante una activa intervención estatal, por lo que la demanda de formación tuvo un mercado de expansión (Aronson, 2007; Cardona et al., 2007).

rápidamente se destacaron en la época y operaron como un granero de expectativas (Lavinas, 2014; Aronson, 2007; Cardona et al., 2007; Stein, 2003; Cardoso Da Motta, 2007). Las ideas de Schultz sobre el capital humano son cruciales para comprender el derrotero de las ideas de la Escuela de Chicago en la región y la presencia de EE. UU. Mediante los programas apoyados y la red de fundaciones, estas ideas anclaron en centros que rápidamente produjeron su expansión, las universidades chilenas y el proyecto de liberalización de la economía emprendido por Pinochet (Lavinas, 2014, p. 14).

En la década del sesenta, Schultz publica el libro *Capital Humano*, por el que obtendrá en 1968 el Premio Nobel de Economía, a razón del impulso a una nueva rama de conocimiento que llamó economía de la educación, que tendrá como piedra angular la noción de capital humano: «Propongo tratar la educación como una inversión en el hombre y tratar sus consecuencias como una forma de capital. Como la educación viene a formar parte de la persona que la recibe, me referiré a ella como capital humano» (Schultz citado en Martínez de Ita, 1997, p. 13).

A partir de su íntima asociación entre educación y productividad, Schultz planteará que el bienestar social, en especial el de los pobres, se explica en la posesión y manejo de un amplio rango de conocimientos, experiencias y capacidades que llama «calidad de la población». En tanto los individuos tienen distintos atributos, calidades, pasibles de atribuir un valor económico, ello explica su bienestar.

En tanto que la tierra per se no es el factor crítico en la cuestión de la pobreza, el agente humano sí lo es: la inversión en el mejoramiento de la calidad de la población puede aumentar significativamente las perspectivas económicas y de bienestar de los pobres. La atención a los niños, la experiencia laboral y doméstica, la adquisición de información y de habilidades mediante la escolarización, y otras formas de inversión en sanidad y escolaridad pueden aumentar la calidad de la población. (Schultz citado en Martínez de Ita, 1997, p. 14)

Fiel a la escuela de donde provenía, en Schultz la educación es entendida como un bien de inversión acumulable generador de ganancias, mediante la cual los individuos podrán potencialmente participar de las actividades productivas de la economía. Con su formulación irrumpe una concepción instrumental y económica de la educación como

recurso —capital— individual que triangula inversión con retorno y rentabilidad, según niveles educativos (Stein, 2003; Cardoso Da Motta, 2007; Martínez de Ita, 1997).

Por su parte para Becker, la formación de capital humano en el trabajo y escuelas debe integrarse a otras formas de conocimiento provistas por la experiencia individual, por ejemplo, información y contactos. Así, la acumulación de conocimientos generales y específicos es proporcional a las capacidades productivas y la oportunidad de obtener mayor renta. Para este autor, a mayor edad, mayor es la retribución de las inversiones en educación y formación, siempre y cuando el individuo haya decidido por tal inversión, ya que las diferencias de renta entre los individuos se explican, en mayor medida, por la capacidad de decisión e inversión personal. Otra lectura de esta premisa es que, si algunos individuos acceden a mejores rentas, es porque no solo invierten más en sí mismos, sino porque demuestran más motivación y esfuerzo (Martínez de Ita, 1997; Cardona et al., 2007).

La obra de Sen debe incluirse como una de las elaboraciones contemporáneas que se reconoce en la misma base filosófica que informó la propuesta de su precursor. Para Sen las «capacidades humanas», entendidas como factor de desarrollo, suscitan una asociación virtuosa entre las actividades productivas y los estilos de vida con la educación y la capacitación. En términos de pobreza, el trabajo sobre las capacidades individuales «tendería normalmente a aumentar su capacidad para ser más productivo y percibir una renta más alta». En fin, el modelo parece reiterar la asociación entre educación básica y la asistencia sanitaria, como instrumentos para estimular la ampliación de las capacidades individuales y los desempeños productivos (Sen, 2000, pp. 117-118).

La noción de capital humano supone entonces una fórmula cuyas sucesivas elaboraciones abonaron el campo de las ideas, que trata sobre los problemas en torno a la reproducción de la fuerza de trabajo empobrecida. La noción asume el rango de instrumento de igualación social, en tanto los procesos de formación de los individuos constituyen formas de corregir aquellas dificultades (Cardoso Da Motta, 2007) para el manejo social de los riesgos «y potenciar sus capacidades para la creación de oportunidades» (Holzmann y Jorgensen, 2003, p. 5).

En la década de los noventa, las ideas en torno al capital humano que orientaban las tácticas para administrar los niveles de pobreza fueron recreadas en el contexto de las

políticas de Desarrollo del Milenio impulsadas a instancias internacionales como el BM, CEPAL, y el BID, pero principalmente por el BM a partir del planteo que hicieran Holzmann y Jorgensen. Aquella asociación entre capacidades individuales y desempeños productivos es actualizada, y el enunciado incorpora ideas en torno al capital social como estrategia para legitimar nuevas instancias de provisión de protección.¹⁴³ De esta manera, la promoción del acceso a servicios básicos —educación, salud, alimentación—, y la difusión de valores y acciones en torno a la solidaridad comunitaria, el cooperativismo y la reciprocidad, es que surge, de la mano del paradigma del desarrollo humano, una visión renovada de lo social que reafirma la idea que la «inversión en las capacidades» del individuo, y su entorno aumentará los niveles de productividad y bienestar (Cardoso Da Motta, 2007; Stein, 2003).

Las reelaboraciones sobre la noción de capital humano y capital social, que tanto el BM como el BID venían trabajando, aparecen expresadas, por ejemplo, en publicaciones como *El capital social: hacia la construcción del índice de desarrollo sociedad civil de Argentina*, de producción conjunta entre el BID y el PNUD en 1998. Este libro pretende dar cuenta de las contribuciones de la sociedad civil en el combate a la pobreza. Así también se llevaron a cabo seminarios en los que el BID expuso sus aportes conceptuales sobre el capital social, entre ellos, en su Cuadragésima Asamblea Anual de Gobernadores de 1999 celebrada en París; la compilación de estas contribuciones se encuentran en el libro *Capital social y cultura: claves esenciales del desarrollo*, una compilación de Kliksberg y Tommasini (2000)¹⁴⁴ cuyo análisis se centra en «el papel de los aspectos valóricos del capital social en el desarrollo» (BID, 2001, p. 9). En esa dirección, el capital humano como referencia analítica para estos organismos es definido como

un amplio rango de conocimiento, destrezas y capacidades que las personas necesitan para la vida y el trabajo. Estas destrezas y capacidades están comprendidas en tres categorías principales: trabajo, familia y comunidad. En el trabajo se destaca la autodisciplina y el trabajo en equipo como destrezas y

143· El BM a partir de los aportes pioneros de Putnam y Coleman, refiere al capital social como el conjunto de instituciones, relaciones y normas que conforman las interacciones sociales de una sociedad: «El capital social no es solo la suma de las instituciones que configuran una sociedad, sino que es asimismo la materia que las mantiene juntas» (BID, 2001, p. 7; BM, 2001).

144· Kliksberg, B. y Tomassini, L. (comp.) (2000). *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington.

capacidades necesarias para obtener y conservar un trabajo independientemente de la competencia técnica para realizarlo. En la familia, la capacidad para cuidar de la salud, destrezas como la progeneración y el manejo o resolución de conflictos. Y la comunidad, permitiría desarrollar las destrezas y capacidades referidas al sentimiento de pertenencia, gozar de sus privilegios y protecciones y vivir de acuerdo con sus obligaciones (Banco Mundial, 2007, p. 24)

En suma, la noción del capital humano constituye el fundamento más representativo y extendido entre los organismos internacionales para promover saberes y capacidades en torno al diseño de políticas públicas, especialmente aquellas dirigidas al combate a la pobreza. El entramado y dirección que asume la formulación recupera aquella asociación básica que Schultz propuso, y cuyos desplazamientos semánticos fueron perfeccionando una doctrina de la responsabilidad individual que ha ido ganando anclaje en distintos terrenos de la vida social. Por ejemplo, en el campo de la financiarización y la expansión de los mercados de crédito, el «manejo del riesgo» sobre la deuda personal y familiar permitió forjar ideas y cursos de acción que legitimarán «liberar a los ciudadanos de la dependencia de un Estado en retirada como para disciplinar a los irresponsables» (Lavinias, 2014, p. 9).

En el caso de este estudio, en el contexto de un gobierno que anunciaba priorizar la agenda social y fabricar un nuevo tipo de asistencia, la racionalización eficiente del gasto social y la asociación pobreza-asistencia se mantuvo aun cuando la política socioasistencial se expandió entre los trabajadores pobres, ya no de forma coyuntural, sino como un mecanismo estable para completar sus ingresos miserables. Esta política se recreó en dispositivos institucionales que dieron lugar a un modelo de gestión arraigado en categorías interpretativas de la focalización y la noción de capital humano. En ese sentido, la política socioasistencial encontró un límite que la congela en el estado de política de combate a la pobreza, que produce una representación del pobre asistido que reposa en la responsabilidad individual. Y esto, en efecto, desplaza la posibilidad de tratar a la asistencia como un *derecho* o, en otras palabras, de tratar a la pobreza como responsabilidad política y colectiva.

Siendo que los elevados niveles de pobreza constituyen un obstáculo para la expansión del mercado, en el campo de la protección social la combinación entre productividad y acumulación de capital humano produjo una asociación de ideas entre pobreza y asistencia que incluyen la mercantilización de la mano de obra empobrecida (Lavinias, 2014). De allí

que la actitud emprendedora se instaló como criterio legitimador del derecho a la asistencia, cuánto y qué hace el individuo con aquella oportunidad, con aquel servicio, con aquel empleo aunque sea extremadamente precario, es una enunciación que tiene un mensaje a dos voces: para el asistido, que el derecho a la asistencia no es gratuito, para el trabajador, aún el más miserable, le recuerda «la capacidad de adaptarse a situaciones adversas, el espíritu de sacrificio» (Bentura, 2019, p. 72).

La racionalidad reformista del Estado benefactor fue concediendo mayor simpatía a una premisa de la que Giddens (1999) ha sido defensor: «la responsabilidad económica y personal» que fuera deprimida por una concepción pasiva del riesgo y la seguridad que aquella formación estatal legitimó: la cultura de la dependencia. En efecto, la reforma del Estado benefactor debe inspirarse en la «promoción de la autonomía y de la iniciativa» que como principios orientadores de cualquier política, en especial de la asistencia social, recobran potencia en la construcción del espíritu empresarial del pobre asistido.

La disposición a asumir riesgos es un componente básico de la iniciativa y la responsabilidad personales, como también lo es la evaluación de los riesgos. (...) Es menester que los sistemas de asistencia social fomenten el espíritu empresarial y la flexibilidad necesaria para hacer frente a un mundo de cambios acelerados, pero al mismo tiempo proporcionen seguridad cuando las cosas salen mal. (Giddens, 1999, p. 39)

La iniciativa y la responsabilidad individual como atributos y valores representativos de un espíritu de época llamaría a la revisión de un Estado benefactor que limitó la iniciativa y capacidad de los individuos de proveerse protección. La nueva época deposita en la capacidad individual la posibilidad de proveerse un futuro, sobre todo productivo, y exige comportamientos personales capaces de gestionar aquellos riesgos asociados a las incertidumbres del mercado, de la salud y de la propia familia. Esta lectura triunfó, y el tratamiento de las problemáticas sociales asume dosis significativas de una interpretación más centrada en los déficits personales que en las dificultades sociales, y aquí vale recordar la sutil pero precisa aclaración que Holzmann y Jorgensen (2003) realizan sobre el manejo social del riesgo —no, de los riesgos sociales—.

Esta versión del mundo social fue asistida por las ideas de «autolimitación y previsión» que Morás (2000) recupera del planteo de N. Elías sobre los valores que trajo consigo el

proceso civilizatorio, e identifica en el proceso de constitución del Estado social uruguayo, y más precisamente en torno al campo de la política de asistencia. Estas ideas operaron en la ingeniería que revistieron los servicios sociales, ya que en buena medida las dificultades de sobrevivencia fueron atribuidas más al orden de la propia personalidad que al plano de las dificultades sociales. Desde épocas tempranas del siglo pasado, estas ideas contribuyeron a cimentar un consenso experto sobre la legitimidad de los sistemas de clasificación de los destinatarios de la política de asistencia. Claro está que la significación de estas ideas, en un contexto que hizo posible experimentar el «derecho a la asistencia» en el marco de políticas construidas con dosis de responsabilidad colectiva importantes (p. 216), no reviste los mismos niveles de sufrimiento y padecimiento que actualmente sitian al pobre asistido en el contexto de un Estado que se experimenta más en términos de facilitador de oportunidades y administrador de titulaciones de uso de los servicios sociales, como plantea Lavinas (2014).

No obstante, y más allá de la variabilidad contextual e histórica que metamorfosea los criterios sobre los cuales se ha regido la política socioasistencial, hay un lugar común —repetido—, la sospecha moral respecto a la obligación de trabajar, que, a excepción de niños, viejos y discapacitados, se traduce en esquemas de selección experta que tratan de evaluar —capturar— la disposición al empleo, fórmula que Vecinday (2019, p. 33) recuerda, siempre «el derecho a asistencia confirma, antes que nada, el derecho (obligación) de trabajar», y en esa visión el individuo «autoválido» no representa la performance del destinatario «legítimo» de asistencia.

4.2. Mecanismos prácticos del tráfico y simbiosis de ideas: el BID, el BM y la comisión técnico-política

En el diseño de la RAIS confluyeron actores, ideas y propuestas que, más allá de los matices entre sus visiones, hicieron consenso en torno a la dirección que asumiría la política socioasistencial. Los principios de visión y división de la realidad, y la construcción desde donde se explora, se comprende y organiza esa realidad para intervenir desde la política socioasistencial, se movilizaron en torno a un corpus de ideas que gravitaba y mixturaba acumulados y experiencias locales y regionales.

La capacidad potencial de los organismos internacionales de construir mapas prácticos y simbólicos de referencia a escala los vuelve socios estratégicos de los Estados, y es de

Perogrullo recordar que han trabajado en esa dirección, en tanto su capacidad de incidencia se vuelve posible, legítima y estratégica en términos de proyección a través, fundamentalmente, del reconocimiento que las estructuras estatales realizan de sus aportes técnicos y financieros.

En el caso uruguayo, la creación de la AUCI y la creación de la unidad al interior del MEF para la administración y gestión de fondos internacionales bien pueden ser leídas como la suma estratégica de instancias institucionales que contribuyen al papel que los organismos internacionales buscan desplegar en el diseño de política pública, y que trasciende el movimiento de incidir potencialmente desde cierta exterioridad sobre el modelado de prácticas y discursos para inscribirse, mediante estas estructuras, en el campo institucional como auténticos agentes portadores de saberes que aportan al desarrollo de las capacidades estatales. Estos ejemplos no son una novedad, sino que se acogen a una estrategia de crear instancias institucionales dentro de las administraciones públicas o *ad hoc* a estas, lo que Toussaint (2006) reconoce desde la década del cincuenta para el BM especialmente. También Ciolli (2019) da cuenta de la creación de estructuras paralelas a las instancias ministeriales encargadas del diseño y ejecución de las políticas sociales en Argentina —entre el 2003 y 2009—, como parte de los mecanismos políticos institucionales de intervención, del BID en ese caso, en la estructura estatal.

Dicha paralelización puede comprenderse en el marco del interés por configurar un espacio tecnocrático en áreas claves dentro de los intersticios de las estructuras burocráticas tradicionales, que sea capaz de llevar adelante las iniciativas impulsadas por las IFI¹⁴⁵ en las políticas sociales. (Ciolli, 2019, p. 115)

Pero además de estos mecanismos prácticos —de tipo institucional— de transferencia y circulación de saber experto entre los organismos internacionales y las estructuras estatales, el material relevado en este estudio, más allá de la AUCI y la unidad del MEF, no da cuenta de otro tipo de instancias incorporadas —*ad hoc*— a la ingeniería institucional, pero sí de mecanismos referidos a la circulación de los esquemas interpretativos para el diseño de la política socioasistencial, como son seminarios, promoción de redes, investigación y publicaciones, *workshop* de intercambio y cursos de formación, entre otros, como becas,

145 Refiere a Instituciones Financieras Internacionales — aquí llamados *organismos internacionales*—.

premios y experiencias piloto. Ejemplo de ello, Uruguay fue distinguido en 2015 por la labor del MIDES en la puesta en marcha del SIIAS, con el Premio Interamericano a la Innovación para la Gestión Pública Efectiva otorgado por la OEA. En la ocasión, las autoridades ministeriales reconocían que «este tipo de iniciativas no pueden ser posibles sin una idea política que la sustente. (...) con el financiamiento del Banco Mundial, se fue creando este intercambio generoso por parte de instituciones, venciendo el celo y su escepticismo inicial».¹⁴⁶

Estas instancias tienden a codificar el debate sobre la pobreza y sus estrategias de atención, cuyo propósito final es «la institucionalización de ciertas premisas teórico-políticas en el aparato estatal» (Ciolli, 2019, p. 118) como estrategia para modelizar «los discursos y prácticas sobre lo social» (Rojas, 2019, p. 61). Estos mecanismos prácticos que el BID y el BM emplean para movilizar las referencias conceptuales e ideológicas, y cuyos contenidos son sintetizados y presentados como buenas prácticas y lecciones aprendidas, van generando un efecto dialéctico con las estructuras estatales que permite su paulatina institucionalización como referencias de *sentido común* sobre lo que es razonable estudiar o investigar y sobre lo que es razonable intervenir.

No tengo una valoración negativa, eso seguro (...) diría que en su momento fue un aporte en la circulación de ideas, sobre todo en la experiencia internacional (...) fue un habilitante, fueron un gran habilitante a pensar y nunca viví, tampoco en mi caso particular, creo que por otro puedo hablar también, nunca viví un nivel de presión o de tienen que ir por acá, o nosotros entendemos que lo mejor es que vayan por allá. (...), no nos vendieron nada, no nos vendieron nada que nosotros no quisiéramos comprar, eso lo puedo decir; segundo creo que fueron un habilitante, fueron un habilitante a cierta circulación de ideas y de personas, que eran de interés para nosotros también, e incluso también me parece que contribuyeron a legitimar algunas de las políticas que eran difíciles de legitimar acá en Uruguay y una de ellas es la transferencia monetaria, en cierto sentido. (Entrevista a técnico (I) del equipo MIDES participante en el diseño de la RAIS del PE, 2019)

146 <http://siias.mides.gub.uy/58827/destacados,%20%2026-09-2019>

Hicieron una contribución a esa circulación de conocimiento que estuvo buena (...) creo que sumó, me parece que no fue determinante, que tampoco fue injerencista, no fue determinante, pero creo que ayudó a ese movimiento. Creo que después nosotros nos animamos a tomar algunas otras decisiones que eran propias nuestras (...). (Entrevista a Técnico (I) del equipo MIDES participante en el diseño de la RAIS del PE, 2019)

Este movimiento en la circulación de prácticas y saberes no escapa a la tesis de Giddens (1999) acerca de los principios que deberían orientar la reforma del Estado benefactor, entre ellos, «la ‘delegación ascendente’ de poderes en organismos transnacionales, lo mismo que la instauración de nuevas formas de gobiernos regionales». Para los defensores de la reforma del Estado benefactor, la creación de espacios de gobernabilidad política externos a los contextos y límites estatales se vuelve expresión y respuesta necesaria a los requerimientos de la globalización (p. 38).

En el campo social, la instrumentación de servicios públicos ya no sería solo competencia del Estado. Una muestra de esta visión que ha ganado consenso son los ensayos, a los que la consultora local del BID entrevistada hacía alusión, sobre una nueva categoría de servicios impulsados por este organismo: los bienes públicos regionales. Estas iniciativas condensan saberes expertos que vinculan distintas realidades locales y se erigen como áreas y mecanismos formativos por fuera de las estructuras estatales.

La iniciativa de bienes públicos regionales (...) es que dos países, como mínimo, o más tienen que identificar un problema común y una solución común, entonces postulan a este fondo [del BID], que hay un llamado todos los años, (...) era un proyecto que tenía como objetivo mejorar la calidad de las intervenciones que se hacían con adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad y riesgo social. Y esa mejora de la calidad, estaba en mejorar el desempeño en términos de competencia de los operadores sociales que trabajaban con los adolescentes, entonces el producto final que generamos fue una plataforma de formación en competencias laborales y una formación *on line*, y estamos ahora como implementándola, (...) para todos los operadores sociales de juventud del país y de la región. Los bienes públicos tienen la característica de que lo que buscan es ser regional y que puedan tener escalabilidad a nivel de la región. Bueno, siempre tienen cosas de investigación que después se van aplicando (...).

(Entrevista a consultora local. Coordinadora de la cooperación técnica del BID con UCC, 2019)

Otro conjunto de mecanismos que habilitan la circulación, transferencia y formación de saberes expertos son los vinculados a los requerimientos de evaluación y control de las prestaciones, destinatarios y cursos de acción. Estas preocupaciones fueron un común denominador para el BID, el BM y la comisión técnico-política, que por sus intereses, aunque no forzosamente coincidentes, hizo que los sistemas de evaluación y tecnificación para la asistencia se instalaran como un requerimiento inexorable, lo que posteriormente tiene proyecciones en términos de estudios, investigaciones o publicaciones.

Su injerencia es muy grande (...). Las evaluaciones de impacto se vuelven muy importantes para validar los programas, y ellos las piden, porque las pedirán sus donantes para ver qué hacen con la plata, pero a su vez después valen mucho esos tipos de diseños en publicaciones, eso después se transforma en un artículo, (...) muchas de esas evaluaciones pueden haber estado financiadas por el BID, después vos las lees. Después nosotros me acuerdo que ganamos un proyecto de un fondo concursable del BID para evaluar, del PANES sobre el peso al nacer. ¿Y por qué nos presentamos? Porque era una manera de conseguir financiamiento para tener ayudantes y poder seguir trabajando, porque era una época de pobreza universitaria. Entonces hicimos ese trabajo, después lo seguimos haciendo solos, pero era una cosa que a ellos les podía interesar, ahora investigan en eso. O sea que para mí el vínculo va así. (Entrevista a integrante del equipo académico del Iecon que apoyó el trabajo de diseño del PANES y PE-RAIS, 2019).

La posibilidad de poder financiar ciertas líneas de investigación y cómo después eso se visibiliza y después otros investigadores lo leen, diría que más por ese lado que por la injerencia directa. Incluso otra cosa, (...) yo siempre creí, o por un tiempo creí, que el PANES se había financiado con un préstamo del BID, pero después no fue así, fue con fondos soberanos, y el préstamo ese del BID no sé para qué era, pero eso le dio mucha fuerza también al MIDES, porque muchos de estos programas se financian con plata de los organismos internacionales y ahí te condicionan todo. Cuando es con fondos soberanos ya tiene más *accountability* porque después vienen los que pagan los impuestos y dicen: todos estos inútiles que financiamos para que no trabajen, y nosotros después trabajamos y nos cobran el impuesto a la renta, eso tiene miles de derivaciones.

(Entrevista a integrante del equipo académico del Iecon que apoyó el trabajo de diseño del PANES y PE-RAIS, 2019.)

La tarea de los expertos involucrados en el contexto de esta política se produjo bajo una racionalidad fraguada en una simbiosis entre las ideas que provenían de los expertos del BM, del BID y de la comisión técnico-política, cuyos integrantes no eran ajenos a las producciones e investigaciones de estos organismos. De esta manera, los mensajes bajo el paraguas de buenas prácticas y lecciones aprendidas, que no ayunan de pretensiones de incidencia ni de la captura de ideas y experiencias que alimenten su propio mercado utilitario de saber experto, encuentran condiciones de posibilidad en los diversos mecanismos prácticos —de propaganda— que emplean.

Lo que ha aportado la cooperación técnica y no solamente a veces la cooperación técnica sino también otros apoyos (como por ejemplo el asesoramiento técnico) del Banco,¹⁴⁷ para hacer seminarios internacionales, a promover redes regionales, y bueno, eso también contribuye porque Uruguay se posiciona y porque en Uruguay también se trabaja en eso de la cooperación sur-sur, donde Uruguay brinda cosas, pero también toma de otros. (...) la cooperación también facilita, y ayuda que tengan en todos los países una oficina, contribuye porque ellos conocen la situación de cada país, saben quiénes son los referentes, entonces eso también ha sido importante en la cooperación. La cooperación y el papel del Banco. (Entrevista a consultora local. Coordinadora de la cooperación técnica del BID con UCC, 2019)

Las buenas prácticas y las lecciones aprendidas constituyen las formas de presentar el esquema puesto en práctica de una racionalidad —instrumental y tecnificada— centrada en la geodesia del fenómeno: ¿cuántos son los pobres?, ¿dónde están?, ¿qué los asiste y por cuánto tiempo? Aquí viene bien la advertencia que Bourdieu (1993b) realiza sobre las formas de comprender el mundo, que nunca son al azar.

La verdadera medicina, siempre según la tradición hipocrática, comienza con el conocimiento de las enfermedades invisibles, vale decir, de los hechos de los que el enfermo no habla, ya sea porque no tiene conciencia de ellos o porque

147· BID

olvida comunicarlos. Sucede lo mismo con una ciencia social preocupada por conocer y comprender las verdaderas causas del malestar que solo se expresa a la luz del día a través de signos sociales difíciles de interpretar por ser, en apariencia, demasiado evidentes. (p. 558)

El discurso social y político de la reforma social —que tomó estado práctico y simbólico en leyes, procedimientos y normas, instituciones y equipos expertos, y en lemas, como fue el *Uruguay Social* lanzado por el FA para legitimar la propuesta— estuvo arropado en un tono procedimental del conocimiento, propio del modelo gerencial, que los mismos mecanismos de circulación de saberes expertos empleados por el BID y el BM alimentaron.

Hay dos partes del conocimiento, yo diría que una es de un contenido mucho más fuertemente académico, en el marco en que se da la discusión académica de determinados temas, hay temas como la seguridad social y otros que están en boga en la discusión académica, (...) en torno a los cuales es muy difícil encararlos sin generar una hecatombe política fundamentalmente y, en parte, social. Pero además de ese enfoque más académico, está el enfoque aplicado del conocimiento, en el sentido de ir directamente a la generación de la política pública, directamente a la implementación de la política pública. (...) Un laboratorio de buenas prácticas y de excelencia, tratando de ver las políticas que en determinados países han generado resultados positivos, tratando de que eso que se generó en ese país, extenderlo a otros países como experiencia, después los otros países lo tomarán o no lo tomarán, se adaptará o no se adaptará, pero sí hay un repositorio de buenas prácticas que se generan en este tipo de apoyo que son súper importantes. (Entrevista a exrepresentante del BID en Uruguay entre 2005-2009 y 2012-2017, 2019)

La paulatina y diversa introducción del modelo gerencial en el campo social —aún incompleta y en continuo curso—,¹⁴⁸ fue un campo de dominio habilitante para que los organismos internacionales movilizaran este esquema de circulación de ideas basado en la

148 La reforma del Estado como proceso continuo de medidas de cambio se confirma en la visión gerencial sobre la cuestión pública y política; y en esa medida, ante un cambio de gobierno, se termina reforzando que la reforma del Estado es un asunto técnico antes que ideológico, una cuestión «racional» y «razonable» a la que deben adherir políticos tanto de izquierda como de derecha. En efecto, «cuando en los procesos de modernización de la acción pública en el campo social se jerarquiza la adopción de la lógica formal de la eficiencia, el carácter político de la protección social queda neutralizado» (Carballo y Vecinday, 2019, p.101).

«importación-exportación» de conocimiento que, al tiempo que opera como catalizador e insumo para las buenas prácticas, permite procesar niveles distintos de incidencia mediante la formación modelizada de prácticas, que luego tomarán formas prácticas —variadas— en las distintas experiencias estatales.

Generamos conocimiento, sí, áreas de mejora por ejemplo con el programa de acompañamiento familiar (...). Se contrató una consultoría (...). Y se hizo una capacitación, y esos materiales ya están, entonces ahí hay una mejora en términos de lo que significa la calidad, a partir de la vivencia que tenía UCC de la revisión y actualizaciones bibliográficas que hay de los programas de intervención y de los programas de crianza (...). Otra que hubo importante también es el HOVRS,¹⁴⁹ que es una metodología de trabajo, y ahí trabajamos mucho con Washington, entonces vinieron a hacer una capacitación. (...) Es una metodología de trabajo que la utilizamos para la supervisión de equipos (...) las personas que diseñaron el HOVRS, ellos tenían ya contacto con el banco, entonces vino un colega a hacer la capacitación acá a Montevideo, y después lo que se hizo fue que se aplicaron unos pilotos, ya los pilotos se aplican con fondos y con gente de UCC (...). Entonces digamos que esa es la forma, el banco permite la formación, tenemos a los equipos capacitados y después UCC implementa. (...) Ahora va a haber una formación del HOME, que es una herramienta que mide el ambiente del hogar, (...) esta persona que viene, que es experta en HOME,¹⁵⁰ va a formar a todos los equipos de UCC y además va a hacer una formación a formadores, entonces eso también va a permitir que UCC capitalice eso y pueda seguir formando sus equipos en la medida en que cambien. (...) Lo que ayuda la cooperación es a generar capacidades también (...). (Entrevista a consultora local. Coordinadora de la cooperación técnica del BID con UCC, 2019)

La dinámica de «importación-exportación» de ideas con que opera la estrategia de conocimiento de estos organismos trasciende la especificidad de cada caso, pero cada uno energiza lo que se vuelve o no recomendable según sus intereses. Con esto se recupera la tesis primera acerca de que son bancos, y sus intereses de existencia remozados por la

149. Home Visit Rating Scale (Escala de calificación de visitas domiciliarias).

150. Home Observation for Measurement of the Environment (Observación domiciliaria para la medición del medio ambiente).

autonominación de *desarrollo* son político-financieros. La llamada cooperación técnica, en sus diversos formatos, viene a cuenta de conocer y compartir experiencias que, en efecto, luego se traducen en señalamientos y sugerencias para tratar problemáticas identificadas en otras realidades. *Áreas de mejora* es la traducción de la formulación de demandas modelizadas hacia los países, muestra de las habilidades estratégicas del BID y el BM para capitalizar las utilidades de uso de los saberes expertos acumulados.

La observación, la experiencia y la operación en cada país y en la región en su conjunto permite a estos organismos ser generadores de las propias condiciones de posibilidad de escalabilidad para su expansión, lo que los vuelve actores con un potencial de incidencia significativo, pero variable según la dependencia de los países de la cooperación sea financiera o técnica.

En el caso uruguayo yo te diría que sus márgenes de maniobra son muy limitados y es más, siempre están súper dispuestos, hemos tirado necesidades técnicas o queremos ver otras cosas, para empezar a trabajar algunos temas en cuidados, por ejemplo que es un tema muy nuevo, muy nuevo para la región, los tipos siempre han estado arrimándonos gente, nosotros les pedimos y buscan y te traen alguno (...) están más interesados en cooperar y en colocar préstamos que en convertirse como un vehículo de incidencia en la política pura y dura, por lo menos en el caso de Uruguay. Y en aprender también, en el caso de Uruguay también aprenden (...). (Entrevista a técnico (II) del equipo MIDES participante en el diseño de la RAIS del PE, 2019)

Uruguay es un país que técnicamente tiene fuertes cuadros técnicos, y muchas veces nosotros miramos a Uruguay para tratar de señalar aprendizajes para otros países. (...) Nos sumamos al diálogo técnico con nuestra experiencia de otros países, (...) las cooperaciones técnicas no son algo puntual, es como un proyecto de generación de conocimiento más largo. Entonces (...) de ahí se financian las consultorías, los estudios, ahí es cuando el banco aporta un poquito más. (Entrevista a representante actual del BID en Uruguay, 2019)

Una tesis que es posible afirmar es que los organismos internacionales aprenden, lo específico es capturado y en cierta medida despojado de su carácter peculiar, para reproducirse como modelo genérico exportable. El repositorio de buenas prácticas y lecciones aprendidas configura una estrategia que permite a estos organismos *crear* y

habitar la demanda de saberes y capacidades requeridos para la intervención social: participar de su producción, de su tratamiento y su evaluación, y luego de su reforma, pues el hecho de que la pobreza agudice sus niveles es, a su entender, efecto de errores administrativos o procedimentales de los requerimientos de la propia política. Otro lugar común en la historia de la asistencia, sobre el cual han forjado *dominios de acción política impersonal y neutros* —como son los mecanismos prácticos detallados—, que los ha catapultado como reservorio de saberes expertos para el diseño de cursos de acción que el Estado moderno demanda para la gestión, y ellos suministran y potencian, y aprenden.

Uruguay le interesa mucho [al BID], también por el tamaño de Uruguay, claro, se combinan dos cosas, esa capacidad técnica (...) y el tamaño, es casi que te diría que es un escenario ideal para hacer innovaciones, para probar cosas distintas, para hacer. Uruguay *per se* tiene (...) mucha disposición a innovar y buscar hacer cosas distintas, cosas nuevas, el tamaño es perfecto para hacer algo así, es muy controlable, pero también suficientemente grande como para pensar en que esto se pueda llevar a otro país, y creo que además, mi sensación es que a Uruguay también le sirve, vivir como una plataforma para mostrar regionalmente lo que hace, lo que le hace bien al país. En el tema de la primera infancia, por ejemplo, es clarísimo. (...) Una oportunidad del Estado uruguayo de mostrarle a la región, al mundo (...), lo que está haciendo. (Entrevista a representante actual del BID, 2019)

La participación en el proceso de idear las demandas estatales y sus respuestas, por ejemplo, a través de las áreas de mejoras sugeridas, las experiencias piloto o la asistencia técnica, advierte sobre el dominio de predictibilidad de las acciones asistenciales. Es decir, a partir de los criterios consensuados se abre un campo diverso de prácticas, pero regulares según las preferencias que admite la variabilidad práctica de los dominios conceptuales. Por ejemplo, las diversas formas de instrumentar los procesos de focalización en la región son ilustrativos de lo que se vuelve objeto de discusión y lo que está por descontado como criterio razonable. El ICC puede ser leído como un instrumento novedoso, pero de un principio que no estaba en cuestión como tal: focalizar. Lo mismo podría señalarse para las condicionalidades, porque si bien hubo voces disonantes con el principio, fue una realidad efectiva de la mano de sistemas de control y vigilancia. Tal vez, y queda como interrogante, los espacios de resistencia se hayan procesado más en los niveles de monitoreo de dichas

condicionalidades y sus criterios de control hayan variado según las valoraciones de las autoridades político-institucionales de turno.

Las disputas y consensos que supone la reforma de la política socioasistencial en el período analizado giraron en torno a un corpus de ideas que se definió sobre principios de visión y división de la realidad coincidente, más allá de las peculiaridades nuestras que señalaba una entrevistada, con la lectura que proponen los organismos internacionales sobre las problemáticas asociadas a la administración de la pobreza. Focalización y capital humano aparecen como dominios conceptuales y prácticos compartidos en la versión de política socioasistencial más extendida actualmente, las AFAM-PE y la TUS, como versiones propias de los PTRC. En esa dirección, es posible afirmar que la participación del BM y el BID en el conocimiento de la política asumió un papel destacado que tiene asiento en la capacidad de modelizar cursos de acción que vienen a cuenta de las buenas prácticas y lecciones aprendidas: «uno de los objetivos es generar conocimiento y todo el tiempo se está generando informes, documentos, difusión de estrategias, pero no hay procedimientos» (Representante del BM en Uruguay 2005-2019, 2019), no hay un único procedimiento estandarizado, hay diversos mecanismos prácticos que surten de saberes expertos destinados a producir política social que se van desplegando de forma variable según el contexto local, los actores en escena, las demandas y acumulados de las estructuras estatales. De esta forma, en la trama vincular sobre la cual se forjó el corpus de categorías interpretativas sobre la pobreza, hay mensajes movilizados por el legado, la herencia y la innovación que coexistieron y se desplegaron en los planteos de unos y otros, y en los vastos mecanismos prácticos de circulación de ideas que se produjo entre estos organismos y los cuadros estatales.

Los discursos relevados en esta investigación, así como las fuentes documentales analizadas, permiten dar cuenta que los organismos internacionales recrearon una estrategia de incidencia que se inscribió en el vínculo con las burocracias locales y demás actores, ofreciendo como producto estratégico la construcción de un *lenguaje común* sobre los principios de tratamiento de la pobreza como campo de acción.

También la autoridad de estos mecanismos de circulación de saberes expertos tiene asidero en propiedades como la confianza y el conocimiento personal o profesional, y hasta en el

flujo de funcionarios que transitan entre el Estado, los organismos internacionales y la Universidad.

En algunos sectores la experiencia gubernamental es más sencilla de encontrar que en otros. (...), en el sector social es difícil encontrar gente que sea experta y no haya estado nunca en ningún Gobierno, porque en general los implementadores de las políticas sociales, son los Gobiernos. (...) Ese es uno de los temas centrales, y eso como todo reclutamiento en una empresa u otro tipo de entidad, como dice el refrán, los pingos se ven en la cancha. (Entrevista a exrepresentante del BID en Uruguay entre 2005-2009 y 2012-2017, 2019)

Son parte del juego y en esta cuestión (...) que no es menor (...) que Martín Rama sea el director de investigación del Banco Mundial (...), es un tipo que no podías discutirle, no podías decir este es un monigote del neoliberalismo, para nada, y todo lo que él proponía, lo que circulaba, los productos que sacaban y lo que le interesaba, era otra cosa, un tipo que sostuvo toda la cooperación sur-sur que hizo Lula con África, la sostuvieron ellos. (Entrevista a técnico (I) del equipo MIDES participante en el diseño de la RAIS del PE, 2019).

La circulación de saberes y personas —expertos—, en general de reconocida trayectoria académica o profesional —gubernamental—, contribuye a fabricar una sensación de apertura, de diálogo y de escucha que las burocracias locales recogen, que, en efecto, funcionan como mecanismos de propaganda de sus señalamientos y posicionamiento respecto a décadas pasadas que se caracterizaban por «otro signo, con otras intenciones, digamos así, o con otro posicionamiento» (Entrevista a técnico (II) del equipo mides participante en el diseño de la RAIS del PE, 2019). Y no es solo producción de sensaciones, pues efectivamente estos organismos se apoyan en los saberes y capacidades estatales que informan sobre idiosincrasias y culturas locales que son recuperadas en las experiencias de cada lugar, y contribuyen, de esa forma, a la singularización de un modelo extendido de política socioasistencial.

Creo que tampoco la izquierda uruguaya tenía una producción diferente, me parece, no había acá otra cosa, generalmente se tendía mucho más al tema del empleo, a la generación de empleo, iba más para ese lado, cuestionamientos al neoliberalismo, pero en las políticas sociales, (...) pero la verdad, la verdad es que no había una propuesta arriba de la mesa, que vos dijeras esta es nuestra

reforma social, la que pensamos nosotros, con nuestra cabeza, con nuestros datos, nuestras cosas. Había como visiones distintas dependiendo con quién hablaras (...). Yo no vi eso, (...) nunca lo leí, seguramente estoy siendo injusto con personas que no conocí, o con producciones y pensamientos que no conocí, pero en los círculos de entonces, (...) yo nunca encontré eso (...). Triunfó el diagnóstico de la fragmentación y por ende la respuesta que era la coordinación. (Entrevista a técnico (I) del equipo MIDES participante en el diseño de la RAIS del PE, 2019)

La imagen abierta sobre la que se asientan los mecanismos prácticos de vinculación, que escapa a aquella representación de imposición de década pasadas y recrea, aún en la posible controversia, la idea de principios comunes para la gestión de la fuerza de trabajo empobrecida: «la cooperación técnica del BID es como una especie de catalizador, nos ayuda a innovar, nos ayuda a mejorar la calidad de las intervenciones, nos ayuda a probar herramientas nuevas» (Entrevista a consultora local. Coordinadora de la cooperación técnica del BID con UCC, 2019). La misma agenda de investigación del BID y el BM considera participaciones locales y las inscribe en el espacio práctico de los bancos, subsidiando en ocasiones financiaciones deficitarias de las universidades locales o demandando directamente estudios mediante sus acuerdos con el país o para conocer un área o tema de interés, tal como fueron algunos de los estudios que se produjeron entre investigadores de la UdelaR y el BM directamente sobre los PTRC, como otros en el marco de la cooperación MIDES-UdelaR.

En ese sentido, la cooperación internacional —financiera y técnica— tiene efectos en dos direcciones. Una es que, el préstamo financiero viene acompañado de préstamos conceptuales que dialogan y debaten con visiones locales sobre el tratamiento de los dilemas sociales, y contribuyen a forjar un *habitus político* de hacer política pública capaz de definir coordenadas de época, un estilo discursivo y práctico que define preferencias «a través de las cuales se modelan las concepciones, sentimientos y comportamientos que definirán y gobernarán la pobreza» (Rojas, 2019, p. 113). La otra es que las técnicas, las tecnologías, los sistemas de información e institucionalidades específicas del campo social encuadraron los atributos centrales de los señalamientos del BID y del BM, y en la construcción de esa ingeniería institucional asumen una posición —estratégica— de *igual*, en la que también basan su imagen de *apertura*:

O sea, definitivamente en los noventa había una sensación de políticas públicas de más apertura comercial, privatización, desregulación, que iban a generar crecimiento económico, y a partir del crecimiento económico, un derrame para el desarrollo social. En ese sentido el banco se adaptó como se adaptó el mundo (...) cuando se habla del consenso de Washington, como si viniera de Washington este ideal de que esto es lo que se tiene que hacer, yo creo que está muy lejana la realidad a esto (...) el banco no es ajeno a la región. (Entrevista a representante actual del BID en Uruguay, 2019)

La participación de los organismos internacionales en la elaboración de política pública se ha definido, sobre todo, en la esfera de cómo se piensa el sentido y orientación práctica de la política más que en cómo se hace, pues el resorte instrumental queda más sujeto a la decodificación de los principios —del *marco cognitivo de referencia*— de las burocracias locales. Esta posición constituye la fórmula estratégica para que sus señalamientos no naufraguen y se fijen como formas de interrogar la realidad —como dispositivo conceptual e ideológico— en el *sentido común* de las estructuras estatales y de los diversos actores locales con los que dialogan y producen saberes expertos.

La lectura específica del caso permitió interrogar el particular modo en que los organismos internacionales participan de un proceso anclado al interior del propio Estado y su burocracia local, y de ese forma contribuyen a elaborar principios que ordenan el mundo y producen efectos, sobre la administración de la pobreza, en este caso. El recorrido de esta investigación, si algo puede arriesgar, es que la «cooperación» de los organismos internacionales no es gratuita, siempre hay una retribución, sea financiera sea cognitiva, que contribuye directamente al portafolio de sus mecanismos prácticos para dirigir la utilidad de sus préstamos financieros y conceptuales.

La densa trama de vínculos que se forjó y la racionalidad que acompañó el diseño de la política socioasistencial en un contexto de gobiernos progresistas se laudó sobre criterios que simpatizaban con principios y atributos de un modelo al que los organismos internacionales confían el combate a la pobreza. La legitimación que construyen en torno al saber experto y los mecanismos prácticos de circulación y transferencia empleados dotan de autoridad a sus señalamientos a escala regional —BID— e internacional —BM—, en virtud de que detentan la capacidad —por su escalabilidad— de aglutinar el conocimiento ofrecido por las múltiples experiencias singularizadas que las regularidades del modelo de

política impulsado ofrecen. Además, su autoridad goza de la garantía de no estar sometidos directamente a ninguna instancia legislativa de rendición de cuentas —a escala país—, por tanto, la participación en el conocimiento de los cursos de acción en un escenario abierto y de circulación de saberes con las burocracias estatales enriquece sus recursos —financieros y cognitivos— y los exime de cualquier responsabilidad política.

CONCLUSIONES

Esta investigación se propuso como objetivo examinar la participación del BID y el BM en la producción de saberes y capacidades que contribuyó a configurar la política socioasistencial en el Uruguay de la era progresista (2005-2015); en esa dirección, la centralidad se colocó en identificar y describir cómo se produjo la trama relacional entre estos organismos multilaterales y los cuadros burocrático-estatales con poder y reconocimiento oficial para participar y laudar las discusiones en torno a los problemas asociados a la pobreza y la UdelaR, y en identificar los mecanismos prácticos sobre los cuales se sustenta el vínculo entre estos organismos y los cuadros estatales.

Como vimos, las ciencias sociales tienen una vasta literatura sobre la incidencia en la elaboración de política pública de los organismos internacionales en la región. De manera que, recuperando ese acumulado, la insistencia de este trabajo estuvo centrada en explorar cómo efectivamente se materializa esa incidencia, a través de qué medios y con qué recursos participan e inciden, potencialmente, en la configuración de los programas de asistencia social. En ese sentido, el caso de estudio permitió dar cuenta de la complejidad que reviste la producción de saberes sobre una política, la socioasistencial, y mostrar —no medir ni evaluar— que la incidencia del BID y el BM se puede valorar en el contexto de una trama de participaciones y circulación de ideas que responde a un proceso de producción y distribución del conocimiento experto que trasciende la geografía local. En esa dirección, se concluye que los mecanismos prácticos de los que se sirven estos organismos para dialogar con los cuadros estatales les permite participar de un proceso de elaboración de política complejo y ramificado, al tiempo que instituirse en saberes del Estado.

La exposición del trabajo siguió una lógica que recupera en el capítulo I, el contexto sociohistórico de emergencia del BID y el BM, sus preocupaciones sobre la región y las estrategias desplegadas para dialogar con los cuadros estatales. Así fue que el examen del «papel de los que están a la cabeza de las estrategias de *importación-exportación* conceptual» sobre la elaboración de política pública (Bourdieu y Wacquant, 1998, p. 218), ubicó los mecanismos por los cuales el BID y el BM protagonizan participaciones decisivas en el «discurso performativo» (Bourdieu, 2014) o en «marcos cognitivos» (Orlansky, 2005; Barba y Valencia Lomelí, 2011), para el tratamiento de las problemáticas sociales a escala regional, a partir de que sus agendas en la década del ochenta incorporan progresivamente

la preocupación por la pobreza. Como observamos, hasta mediados de los cincuenta, los posicionamientos del BID y el BM —y las transformaciones de sus agendas— estaban asociados a objetivos programáticos exclusivamente destinados a la inversión en infraestructura mediante la cartera de préstamos financieros. Desde entonces, y progresivamente, sus estrategias fueron mostrando mayor interés por habitar espacios de injerencia en la administración pública mediante los procesos de reformas institucionales promovidos. Y este progresivo acercamiento a las burocracias locales estuvo asociado al despliegue de nuevas actividades vinculadas a la asistencia técnica —o conceptual— para idear los procesos de reforma y sus requerimientos en términos de saberes y capacidades estatales. De este modo, los organismos penetraron el «corazón» del Estado participando de su «modernización» e instalándose en su dinámica cotidiana ocupando oficinas en los ministerios o agencias estatales, favoreciendo así los vínculos con los cuadros estatales locales.

Si bien actualmente la lucha política de EE. UU. con China ha redefinido la geopolítica del mundo, para el campo de estudio que aquí nos ocupó, vimos que EE. UU. sigue manteniendo primacía, de hecho, el BM nunca tuvo un presidente que no haya estado vinculado a las esferas políticas o financiero-comerciales de EE. UU. En el caso del BID, y sobre la polémica elección de su actual presidente, Claver-Carone, Tussie (2020, s./p.) puntualiza que «parece haber un intento de asalto a los organismos multilaterales o regionales si Estados Unidos cree que no son útiles a sus fines»,¹⁵¹ lo que recuerda situaciones similares. Por ejemplo, durante la época de la deuda, EE. UU. logró subir su poder de voto y bajar el de la región, y «hubo más capital para la región, pero con más condicionalidad cruzada con el Banco Mundial, que ejerció un tipo de padrino del BID, en el marco de los acuerdos de ajuste estructural».¹⁵² O también podrían recordarse los

151. No obstante, merece atención que EE. UU. en la disputa con China, y Rusia —así lo definió en 2017 la política de seguridad nacional estadounidense—, lleva adelante una ofensiva contra la presencia y amenaza que representan para sus intereses las inversiones chinas en América latina, en la que «el BID como botín» es parte de ella, pues los préstamos otorgados por China en los últimos años —banca comercial y de desarrollo entre 2005/2018— superan los créditos que otorgaron el BID y la CAF juntos (Tussie, 2020, s./p.).

152. El reciente anuncio del presidente del BID parece insistir en una fórmula que se repite en contexto de crisis e incertidumbre: el aumento de la capacidad de préstamo del banco —USD 80.000 millones— para América Latina; en la coyuntura actual para que la región afronte el financiamiento en pymes y la vacunación contra el COVID-19, Claver—Carone afirmó: «Queremos un Plan Marshall para la región», y refirió al diagnóstico del banco sobre el contexto de época, «hace 30 o 40 años hablar de la inversión

apoyos del BM a regímenes dictatoriales regionales de la época y el sabotaje a Gobiernos progresistas y democráticos negando todo apoyo financiero, por ejemplo, en Brasil al Gobierno de Goulart (1961-1964) y en Chile al Gobierno de Allende (1970-1973).

El capítulo II versó sobre la trayectoria de reformas sociales sucedidas en América Latina, y en Uruguay en particular. En estos ciclos de reforma social y económica, los organismos internacionales desempeñaron un papel significativo en la geometría variable que el proyecto neoliberal adoptó en la región, que explica también los diferentes esquemas o modelos de protección social constituidos (Harvey, 2009). En Uruguay, la temprana constitución del *derecho* a la asistencia en el siglo XX fue expresión de la consagración de un esquema de protección y bienestar relativamente amplio y consolidado (Filgueira, 1998), que posteriormente fue objeto de sucesivas reformas. Comprender la función política que desde su origen cumple el BID y el BM en la región, «en la lucha por el monopolio sobre la producción de una visión del mundo globalmente reconocida como universal» (Bourdieu y Wacquant, 1998, p. 224), permitió concluir que estos actores fueron construyendo sus capacidades de incidencia en torno a los procesos de reforma social en la región, mediante el financiamiento de programas nacionales y regionales que incluyen desde «el fortalecimiento institucional hasta la transferencia de conocimientos».¹⁵³

La trama vincular que se configuró entre los cuadros estatales y actores externos a la administración pública, como la UdelaR y los organismos internacionales para la producción y discusión de la agenda social, y el diseño y estatuto que asumió la política socioasistencial como mecanismo de protección social, constituyó el derrotero del capítulo III. La tesis a la que arribó este examen da cuenta que la posición abierta y horizontal desde la cual se presentan estos organismos para el intercambio de ideas con la burocracia local contribuyó a legitimar su participación en el debate y a la incorporación de los préstamos *conceptuales*, de tal forma que las recomendaciones fueron procesadas en espacios participativos que convocaron a actores cuya autoridad se refuerza en la validación de las medidas consensuadas. Las disputas y alianzas, como negociaciones y

extranjera directa en la región parecía algo ideológico, como si estuviera relacionado a los Estados Unidos. Ahora hay un consenso de que son proyectos de inversión con impacto positivo. Ya sea el presidente (Alberto) Fernández como (Andrés) López Obrador o (Sebastián) Piñera o (Iván) Duque, todos quieren inversión extranjera directa porque que crea trabajo» (Mauricio Claver-Carone ..., 2021).

153. www.iadb.org

consensos sobre los criterios orientadores de la política condujeron a una estrategia política que privilegió la asistencialización de la pobreza como mecanismo de protección social; y este fue un proceso que se consolidó progresivamente con la expansión del régimen de AFAM hacia los hogares en condiciones de pobreza en 1999 y 2004, en 2005 con la prestación monetaria del PANES —Ingreso Ciudadano— y finalmente en el marco del PE en 2008, con la reformulación de las AFAM se consolidó una «segunda generación de prestaciones» (Arim, Cruces, Vigorito, 2009, p.16) que se muestra cada vez menos emparentada a las políticas de regulación del mercado de trabajo y del empleo, y más ceñida a mecanismos y perfiles poblacionales específicos.

El capítulo IV se centró en analizar las interpretaciones y respuestas que sirvieron de soporte para configurar y legitimar las acciones en el campo social. De esta manera, la focalización, el principio de *menor elegibilidad* y la noción de capital humano constituyeron las referencias conceptuales sobre las que se fundan y legitiman las medidas de asistencia social. A su vez, este capítulo se detuvo en los mecanismos prácticos de circulación de ideas —entre los organismos internacionales y los cuadros estatales—. Este análisis identificó dos esferas de actividades que materializan estos mecanismos mediante los cuales el BID y el BM, plantean la producción y circulación de las ideas que representan y promueven. Por una parte, una esfera de actividades propias, desarrolladas en torno a la cartera de préstamos financieros y cognitivos, que incluye la asistencia técnica hacia los países e involucra actividades como seminarios, promoción de redes, investigación y publicaciones, *workshop* de intercambio y cursos de formación, entre otros como becas, premios y experiencias piloto, así como la circulación de conferencistas, expertos, directivos y académicos. Y por otra parte, la esfera de sus vínculos con una amplia red de diversos actores como ONG, agencias de consultoría, *think tanks*, universidades y centros académicos, medios de comunicación, organizaciones sociales y comunitarias de diverso tipo (Harvey, 2009; de Marinis, 2009), genéricamente renombrados como redes transnacionales de producción de ideas neoliberales a escala mundial (Mato, 2007) o también «circuitos de *expertise*» (Camou, 1997), que se nutren de la matriz de actividades antes detalladas y deben su fuerza de persuasión, en parte, a los productos que desde allí se ponen en circulación (por ejemplo, libros especializados, informes expertos, memorias, revistas, diarios y boletines informativos, notas técnicas, resúmenes de políticas, entre otros). Esta matriz de actividades y sus productos tienen como atributo sustantivo que

rompen con la geometría de las fronteras locales y se inscriben en una comunicación más amplia, animada por la preocupación en el combate a la pobreza que poco, o nada, problematiza asuntos sobre la igualdad social y la redistribución de la riqueza socialmente generada, y mantiene vivas dos ideas:

Esa suerte de teoría del derrame de sentido común, que se expresa en la expectativa de que las regulaciones al capital serían los impedimentos para el crecimiento económico y el desarrollo que derramaría espontáneamente en trabajo y mejores condiciones para todos. Igual que sobrevive la idea de «subsidiaridad del Estado» que estaba entre los supuestos de la focalización de la asistencia, presente en las exigencias de control y mayores requisitos para el merecimiento de las «ayudas sociales». (Grassi, 2019, p. 7).

Si la producción de ideas es entendida como resultado de un contexto de época particular y situado, una de las cuestiones problemáticas e intrínsecas al proceso de circulación internacional del saber experto es la «falsa universalización», resultado de la neutralización del contexto histórico en el trabajo de teorización (Bourdieu y Wacquant, 1998, p. 244) que realizan, en buena medida, los «circuitos de *expertise*» que se disputan espacios de incidencia en la elaboración de políticas públicas (Camou, 1997). Ese proceso de deshistorización contribuye a que países como EE. UU. y actores como los organismos internacionales gocen de condiciones favorables para «imponer como algo universal aquello que les es más particular», como su visión de mundo e intereses (Bourdieu y Wacquant, 1998, p. 245).

Así como el desarrollo del Estado moderno y capitalista asienta su legitimidad en el principio de neutralidad —asistido por una racionalidad con asidero en la ciencia y la administración moderna y en la figura del experto y su facultad— (Neiburg y Plotkin, 2004; Topalov, 1990), para validar la idea de bien público e interés general que representa (Bourdieu, 2014; Bourdieu, 1997; Grassi, 2003), los mecanismos prácticos que integran la ingeniería institucional del BID y el BM constituyen *dominios de acción política* que se presentan bajo una *imagen impersonal y neutra*, sobre la cual construyen una posición de externalidad respecto a intereses particulares, que se sustenta en el saber experto comunicado. Pero si asumimos que el conocimiento conlleva, ante todo, un registro político y por tanto un punto de vista sobre el mundo, esa imagen de externalidad desprovista de intereses abona a la despolitización de su participación en los procesos de

elaboración de política pública, en tanto esta queda vinculada a una manera administrativa y experta de solucionar los problemas en torno a la pobreza.

Esta externalidad de los organismos internacionales se recoge en las publicaciones por ellos auspiciadas pero de autorías externas —a los organismos— y el resguardo que expresan sobre las opiniones allí vertidas. Sin embargo, esta ajenidad con las expresiones publicadas en sus distintas líneas de trabajo invisibiliza los mecanismos a través de los cuales se recluta a los expertos que exponen sus ideas. En ese sentido, se abre una serie de interrogantes sobre cómo se organizan estas publicaciones en el entendido de que no se encuadran en publicaciones típicamente académicas: ¿se realizan convocatorias abiertas y públicas?, ¿con qué criterios se evalúan —o no— los contenidos a publicar? Todo parece indicar que estos organismos se manejan con criterios no explicitados para identificar a los expertos e investigadores seleccionados para publicar en sus líneas editoriales. Y lo mismo puede decirse sobre la agenda de temas de interés en las publicaciones de estos dos organismos estudiados.

La legitimidad en la que estos organismos asientan su autoridad es sostenida, también, en un trabajo de enunciación basado en la separación entre conocimiento e interés, conocimiento e ideología; y esta separación de esferas en la que fundan su imagen de neutralidad les permite anunciarse como observadores objetivos y portadores del conocimiento y de la evidencia. Y en esa dirección, es que ponen en juego la fuerza simbólica de la idea de evidencia, ya que con el apelo a la «evidencia» se pretende laudar disputas en torno a las afirmaciones expertas; es decir, si las relaciones simbólicas son relaciones de sentido y de comunicación (Bourdieu, 2014), la representación de la evidencia que encarnan sus señalizaciones logra imponerse como juicios expertos, portadoras de una mirada universal, imparcial y desideologizada.

Si bien el desarrollo de saberes expertos y sus posibilidades de incidencia proviene, muchas veces, de requerimientos externos al propio campo de conocimiento, precisamente la dinámica entre el desarrollo de instituciones estatales y la fabricación de saberes de Estado se vuelve relevante para explicar cómo se procesan las demandas y necesidades estatales, en particular sobre los procesos de elaboración e implementación de políticas sociales, y su vinculación con la producción de un saber (Neiburg y Plotkin, 2004; Plotkin y Zimmermann, 2011). En el campo de la política analizada, los requerimientos y

necesidades estatales para su configuración se tramitaron mediante participaciones diversas —como el BID, el BM, la UdelaR— que proveyeron de saberes y capacidades, fundamentalmente al MIDES, para su formulación y puesta en práctica sobre nuevas bases y principios que permitieron su institucionalización y expansión en estas primeras décadas del siglo XXI.

Los mecanismos prácticos mediante los que se produce la circulación de saberes expertos y la confluencia de distintas participaciones en la elaboración de política pública fue la propuesta orientadora de esta investigación; desde ese marco, el examen de las diferentes estrategias, de los distintos mecanismos de comunicación y alianzas que establecen los organismos internacionales, permite arribar a una conclusión general que confirma la *versatilidad estratégica* que tienen estos bancos para adaptarse a distintos contextos institucionales y sociohistóricos. Los hallazgos del caso de estudio pueden sintetizarse en cuatro anotaciones sobre sus capacidades que muestran las distintas aristas que componen esta versatilidad:

i. capacidad de plantear diferentes intercambios según las capacidades de las burocracias locales

Como ya afirmamos, los mecanismos prácticos que producen y comunican los saberes expertos, y que organizan la ingeniería institucional de los organismos internacionales y sus políticas, son habilitantes de una firme y fundada participación en las estructuras del Estado (Harvey, 2009), que en el intercambio con las burocracias locales producen las condiciones de posibilidad para modelizar las estrategias de intervención social e instituyen las bases de su reproducción como actores. Pero estos intercambios adoptan distintas modalidades según las capacidades estatales acumuladas, es decir,

esto de las “recetas”, ¿de qué depende eso? Eso depende fundamentalmente de la contraparte» (Entrevista a ex representante del BID en Uruguay entre 2005-2009 y 2012-2017, 2019).

Esta condición de los países favorece que los intercambios se aproximen más a un diálogo «de igual a igual» y menos a una relación de dominación, como lo pueden experimentar otras burocracias de países con menores capacidades estatales acumuladas.

El BID mediante sus representaciones locales alcanza un despliegue institucional más cercano a la dinámica doméstica —en comparación con el BM—, que renombra como «nuestro equipo en el terreno». ¹⁵⁴ En esa dirección, Tussie (2020) señala que el BID ha sido clave para conservar y fortalecer el vínculo con los países, en especial con los más pequeños, «en términos de comprensión mutua, liderazgo intelectual y diálogo sobre políticas», y por allí sucede y se explica el interés en Uruguay, que por sus condiciones físicas, saberes y capacidades estatales se constituye en «laboratorio de buenas prácticas», esto es, en escenario de enseñanzas y aprendizajes. No obstante, ambos bancos arrojan una imagen de externalidad respecto a controversias locales que puedan lesionar la legitimidad de su presencia. Y ello supone un trabajo estratégico de separar lo técnico de lo político y de construir una externalidad apoyada en la idea de que su mirada es exclusivamente técnica —experta—, y que no participa de las disputas políticas locales:

el Banco no se puede convertir en un vínculo entre el sector Gobierno y los otros sectores (...) si se pone como intermediario (...) se mete en el medio de un debate que no le pertenece» (Entrevista a exrepresentante del BID en Uruguay entre 2005-2009 y 2012-2017, 2019).

El despliegue de las actividades de estos organismos y la estructura institucional construida son recursos que vehiculizan su capacidad de escalabilidad y adaptabilidad para vincularse con las burocracias estatales. Este mismo atributo es reconocido por Ciolli (2019, p. 249), en el campo de la política social en Argentina y el papel que el BID ha desempeñado allí, al que renombra como una «articulación escalar compleja» que determina la actividad estatal, y en la que los organismos internacionales en particular proponen una participación «ya no como una relación exógena sino presente y actuante» en la dinámica de configuración de las políticas nacionales, y en la arquitectura de la institucionalidad pública con la instalación de oficinas propias y equipos expertos en las secretarías o ministerios, lo que muestra, como fuera dicho, su progresiva integración al «corazón» del Estado. Estas estructuras, señala Toussaint (2006), en su diversidad de formatos y alcances se van instituyendo en «enlaces naturales» de los bancos con los países, y detentan la confianza —de los bancos— para valorar la viabilidad de sus propuestas de préstamos y actividades en torno a la producción de conocimiento experto. En el caso de Uruguay, la AUCI y la

154. www.iabd.org

Unidad de Relacionamento con Organismos Multilaterales del MEF constituyen ejemplos de estructuras públicas destinadas a negociar, diseñar, estudiar, administrar y gestionar los préstamos y asistencia técnica —experta— en todas las áreas de políticas públicas.

ii. capacidad de identificar ventajas comparativas en distintos contextos para ensayar pilotos

Como dijimos, en un principio la actividad como banca internacional estuvo centrada en la gestión de los préstamos financieros. Aunque nunca fueron ajenos a la producción de ideas, fue hacia fines de los ochenta del siglo pasado que la producción de conocimiento aplicado para la elaboración de política pública gravitó de tal forma que generó el despliegue y sofisticación de sus actividades, entre ellas las experiencias piloto para ensayar propuestas de política y a partir de allí sintetizar saberes —o evidencias—. No obstante, la selección de escenarios para llevar adelante los pilotos depende de la medida que se quiera ensayar. El conocimiento profundo de la diversidad de contextos y experiencias nacionales les permite a los organismos identificar claramente cuáles son los mejores escenarios para ensayar propuestas de reforma en áreas distintas del quehacer estatal. De este modo, las primeras experiencias de transferencias de renta condicionadas se dieron en México y Brasil. Estas iniciativas de expansión de la asistencia debían probar su desempeño y dejar «lecciones», y qué mejor escenario para ponerlas a prueba que el ofrecido por los dos grandes del continente, grandes por su tamaño y por la magnitud de la pobreza de buena parte de sus poblaciones. Así, en estos dos países se pusieron en práctica los primeros programas masivos de asistencia social que luego se extendieron a casi la totalidad de países latinoamericanos. Pero cuando el objetivo fue experimentar sistemas de información para la protección social, Uruguay constituyó un contexto atractivo y propicio por su tamaño, sus amigables características geográficas, por el despliegue institucional del Estado a lo largo y ancho del territorio nacional y por las capacidades tecnológicas de almacenamiento, tratamiento e intercambio de datos. Como vimos, la experiencia uruguaya ha sido premiada y divulgada como «exitosa», colocando al país como pionero en la digitalización de sus bases de beneficiarios y prestaciones sociales.

Sobre la base de esta versatilidad estratégica de operar, una vez acordados los criterios orientadores de los cursos de acción, el proceso de implementación a nivel local goza de relativa autonomía para explorar en la diversidad de posibilidades que ofrecen las

regularidades y tendencias cognitivas —hegemónicas— en curso, sancionadas como razonables, y eso es posible gracias a la diligente política de «disciplinamiento de las burocracias estatales» (Corbalán, 2004) que el BID y el BM llevaron adelante desde entonces. Esta estrategia incluye actividades de capacitación y formación de los cuadros burocráticos estatales, producciones conjuntas como intercambios, seminarios y publicaciones, y hasta la circulación de expertos desde el Estado hacia los organismos internacionales, y viceversa. Y en esa dirección, pero desde otro espacio social, la fundación AstUr en Uruguay es un ejemplo de *think tanks* en términos de promoción de ideas y experiencias piloto auspiciadas por estos organismos internacionales, que muestra, además, cómo se tejen las redes a partir de la circulación de personas entre estos organismos y los contextos locales, pues su presidente y fundador, Enrique Iglesias, entre otros colaboradores, proviene de una larga trayectoria profesional y formativa en el BID, fundamentalmente.

iii- capacidad de adaptación a los cambios en las orientaciones de los gobiernos locales

Del examen de la contribución del BID y el BM a los saberes del Estado en el campo socioasistencial se advierte que la *versatilidad* de sus estrategias es clave para comprender su relativo éxito con gobiernos de distinto signo y orientación política. A lo largo de este trabajo fueron presentadas piezas discursivas que mostraron el desconocimiento y la desconfianza del FA —antes y después de asumir el gobierno— frente a estos organismos. Vimos también cómo a partir de aproximaciones sucesivas se fueron despejando estas desconfianzas iniciales, permitiendo el diálogo e intercambio siempre que se acuerden *prácticas razonables* (Bourdieu, 2014), aspecto este que se retoma más adelante, para analizar las formas de construcción de acuerdos que, una vez alcanzados, se presentan como consensos logrados.

La capacidad de incidencia del BID y el BM parece explicarse más en la compleja unidad de sus esferas prácticas, que en una imposición unilateral a priori y directa, o por receta.

Me consta que en otros países el banco va más con propuestas cerradas, (...) en el caso de Uruguay no fue así, por lo menos en los gobiernos del Frente no, fue bastante menos, o casi nada. (...) Obviamente que no caes con (...) una locura

extraña. (Entrevista a técnico (II) del equipo MIDES participante en el diseño de la RAIS del PE, 2019).

Ahora, en el contexto de proyección mundial de las ideas neoliberales que llegan a imponerse como *sentido común* portado por diversos actores para valorar las vivencias y experiencias del mundo contemporáneo (Wacquant, 2011; Mato, 2007; Harvey, 2009; Bourdieu, 2014), el éxito de sus prácticas de incidencia en la producción de políticas se registra en esa dirección, en el «efecto de unidad de sentido» que se produce entre el saber experto producido en el contexto de sus trayectorias y acumulados, y su contribución a una circulación de ideas que abona y hace posible una diversidad de experiencias pero dentro de tendencias que han ganado el estatuto de *prácticas razonables* (Bourdieu, 2014). En este caso, el modelo de atención a la pobreza centrado en los PTRC ha ganado legitimidad política a razón de los apoyos que actores políticos, gobiernos de distinto signo ideológico, académicos, expertos y organismos internacionales han mostrado, y las experiencias instrumentadas en la región constituyen versiones nativas de aquel modelo. En Uruguay las AFAM-PE son su traducción.

De modo que la participación del BID y el BM en el proceso de elaboración de la agenda social y el diseño de la política socioasistencial se produjo en el marco de una trama vincular y de intercambio con los cuadros estatales, en la cual la colaboración de la UdelaR en términos de conocimiento experto contribuyó a la legitimación de la política, pues vehiculizó las demandas prácticas que el MIDES debía resolver, vinculadas en buena medida a la preocupación por superar prácticas asociadas al clientelismo político de los gobiernos precedentes, mediante la instrumentación de procesos de tecnificación de la asistencia.

A su vez, la UdelaR en el marco de esta experiencia tenía producciones vinculadas al BID y el BM sobre la evaluación de la política. Más aún, su participación abrió una agenda de investigación sobre los programas de asistencia social, que se incorporó en su vida académica más allá de la cooperación con el MIDES. En esa medida, esas producciones se inscribieron en una circulación de bibliotecas expertas sobre los procesos de elaboración de políticas y modelos en curso en la región, en la que conviven controversias e intereses encontrados que contribuyen —tendencialmente— a alimentar los marcos cognitivos de referencia. Pero además, su participación contribuyó a templar las desconfianzas edificadas en torno a la conflictiva relación que históricamente tuvo la izquierda política con los

organismos internacionales. En cuanto las autoridades del MIDES pretendían distanciarse de aquellas estrategias de administración de la pobreza utilizadas en las últimas décadas y asociadas con el Consenso de Washington —y a estos organismos—, la UdelaR, como recurso externo proveedor de conocimiento experto y por su reconocimiento social y político, fue un actor que sirvió a la legitimidad del programa de la izquierda frente a los propios aliados políticos, frente a la oposición, en buena medida —más allá de que buena parte de los investigadores eran políticamente visualizados como cercanos al FA—, y frente a los mismos organismos internacionales (Rius, 2012).

iv. capacidad para establecer consensos con la burocracia local en el marco de «prácticas razonables»

El posicionamiento dialogal que los organismos internacionales muestran mediante una actitud abierta y hacedora —de igual a igual— en la producción práctica y simbólica de los cursos de acción, hace posible que sus señalamientos se inscriban en el debate y la construcción del consenso como recomendación experta y no como una imposición. Esa actitud coadyuva a que: i. la génesis de sus posicionamientos quede relativamente invisibilizada, y ii. contribuyan y se constituyan en saberes del Estado, saberes expertos demandados y constitutivos del Estado.

Por consiguiente, el vínculo organismos internacionales/Estado puede ser comprendido como parte de las relaciones de dominación de la sociedad capitalista, en tanto estos actores internacionales y el «aparato institucional de la arquitectura financiera internacional también se reproducen como tales a partir de su participación en los procesos político-institucionales a escala nacional» (Ciolli, 2019, p. 248). Ello confirma, por una parte, la existencia del Estado como instancia social imprescindible para la funcionalidad y legitimación local de estos actores, y por otra, el papel estatal —sustantivo— en la territorialización de los procesos y requerimientos del orden capitalista (Ciolli, 2019), que siempre estuvo presente en las estrategias de ambos bancos, pero, en el contexto del Consenso de Washington, la falsa retórica en torno a la disminución de las instituciones estatales fue parte de sus programas discursivos para emprender una ofensiva contra los bienes y servicios públicos estatales y colectivos, y contra las conquistas sociales vinculadas al trabajo y su regulación.

Es posible valorar la transferencia de recursos financieros y cognitivos —del BID y el BM— como instrumentos de conducción político-cultural sobre los valores y criterios de organización social relativos, en este caso, a la administración de la pobreza. Y en esa dirección, el acervo de conocimiento experto, traducido en buenas prácticas y lecciones aprendidas, en evidencias ofrecidas a los cuadros estatales, representa, además, los términos y límites de los intercambios dispuestos a negociar. Esto es, proponen un diálogo abierto y a muchas voces para negociar con los planteos de los cuadros burocráticos locales y los poderes políticos cuando valoran que se sigue una forma razonable de versionar sus señalamientos en los contextos nacionales. Muestra de este isomorfismo en las tendencias son las variadas formas que el modelo básico de los PTRC adopta en la región, así como otros programas socioasistenciales, entre ellos, el Chile Crece Contigo con el Uruguay Crece Contigo. Este isomorfismo en las estructuras de las propuestas socioasistenciales que se encuentran en la región, solo se puede explicar por el papel que estos organismos asumen a lo largo del continente con las burocracias estatales, mediante sus actividades relativas a la circulación de ideas y personas. Ello explica, en parte, cómo estas propuestas presentadas como objetivas y políticamente neutrales, bajo el manto del interés universal y como *sentido común* —o pensamiento único—, circunscriben las intervenciones apropiadas a las recomendadas por los organismos internacionales en diálogo con las burocracias locales. Y bajo este ropaje de recomendaciones expertas, objetivas y basadas en evidencias, se vuelven comprensibles las semejanzas del repertorio de respuestas socioasistenciales puesto a andar bajo conducciones políticas de izquierda y de derecha. En este caso, las resonancias entre la propuesta de la izquierda uruguaya para la RAIS y los señalamientos de los organismos internacionales para la reforma del campo social tenían referencias comunes que luego, y en parte por la confianza que el BID y el BM fueron ganando entre los cuadros estatales, abrió a un intercambio más intenso de saberes expertos.

Esto [la confianza] no se construye necesariamente a través de un préstamo de uno de estos organismos (...), sino a través de apoyos puntuales de asesoramiento, que algunos vienen directamente de los técnicos del BID y otros mediante consultores identificados por esos técnicos que han tenido esta experiencia en otros países. (Entrevista a exrepresentante del BID para Uruguay entre 2005-2009 y 2012-2017, 2019)

En ese contexto de producción y circulación de conocimiento, el proceso de diseño de la política socioasistencial fue un intercambio abierto a distintas participaciones, aunque balizado por ideas que marcaron la tendencia sobre la intervención en el campo social. En ese sentido, la focalización y el principio de *menor elegibilidad* como criterio organizador de los PTRC, junto a la condicionalidad y la sofisticación de los sistemas de información para dar viabilidad a la selección de la población y transparencia en el gasto social, se comportaron como criterios de orden, en otras palabras, marcaron el ancho de banda de la discusión que tenía, como referencias conceptuales, la idea de la multidimensionalidad de la pobreza y la noción de capital humano, que tuvo en las AFAM-PE y en el ICC versiones locales que recuperan el espíritu de aquellos criterios.

De esta manera, la discusión y el relativo consenso entre los actores participantes se encuadró en reglas universales que no estaban en discusión, y esta legalidad de universalidad que asumen ciertas reglas se puede explicar por la capacidad de estos organismos internacionales de modelizar los términos prácticos y simbólicos que orientan la discusión sobre las políticas de combate a la pobreza. En otros términos, el consenso como fruto de discusiones que en un determinado momento se laudan es lo que hace que se presenten justamente como tal, como la visión oficial del problema oficial. En esa dirección, puede plantearse que, más que un «consenso», se trata de un momento, en el que la disputa se lauda mediante un ejercicio de autoridad legítima que permite plantear, luego, un consenso sobre la función política de la asistencia social.

La capacidad de establecer consensos de los organismos internacionales se manifiesta además, en tanto integran ideas que aparecen como disruptivas del debate —y de apariencia progresista—, lo que prueba su técnica de conjugar la unidad de los opuestos, esto es, rehacer principios como el de justicia e igualdad social —más vinculadas históricamente a posiciones progresistas—, bajo una retórica de inclusión y equidad social, cuando «la cuestión de la equidad fue el recurso moral (y luego técnico) de la crítica neoliberal a los servicios de las viejas instituciones públicas» (Grassi, 2020, p. 15); y ello fue posible en la medida que el neoliberalismo, «en tanto penetra la sensibilidad de la izquierda sin que esta necesariamente lo perciba, ha logrado el triunfo —transitorio, pero verdaderamente hegemónico— en tanto contamina a sus principales e históricos opositores» (Bentura, 2019, p.75).

El siglo XXI inició en la región alentado por escenarios políticos teñidos de alternativa progresista, que bregaban por una agenda de inclusión y equidad social como estrategia de tratamiento a la pobreza, y que tenía a la banca internacional entre los autores que lideraban ese discurso. Pero siendo que estos organismos conservan como timón que la buena fortuna del capital —ahora financiero— hará de mejor suerte para todos los individuos, en especial a los pobres, recuerda la vieja fórmula, bajo nuevas retóricas, del «derrame» que guarda —a pesar de las esperanzas de los sectores progresistas— los mismos propósitos: «la inclusión de todos al mercado» (Stolowicz, 2015, p. 25).

Es nuestra esperanza, y nuestra expectativa, que estas nuevas instituciones [nuevos bancos] se unan a los bancos multilaterales de desarrollo de todo el mundo y a nuestros asociados del sector privado en la misión común de promover un crecimiento económico que ayude a los más pobres. (BM, 2015c, p. 2)

Sobre esta suerte de solidaridad bancaria, Stolowicz (2015) menciona que las políticas de inclusión financiera obligatoria son una expresión de la mundialización de los mercados financieros, que apropiadas del uso de las tecnologías de información para la protección social exigen que el Estado disponga a la banca pública y privada todas las transferencias monetarias de las políticas socioasistenciales, pensiones, jubilaciones, salarios, y el conjunto de pagos por bienes o servicios, pero supone, además, que el Estado pague comisiones a los bancos por el servicio de la bancarización.

En el contexto de despliegue de una modalidad gerencial de la asistencia, la preocupación por el gasto social y el seguimiento de la población destinataria fue un requerimiento señalado por el BID y el BM y compartido por los cuadros locales, que estimuló buena parte de las transformaciones institucionales recientes del campo social. En ese sentido, la constitución de secretarías o ministerios sociales desde fines de los noventa en América Latina son un ejemplo, siendo Uruguay uno de los últimos países que, siguiendo el espíritu de época, constituyó al MIDES. Pero también otras institucionalidades asociadas fueron alteradas o creadas —como el SIAS—, marcando el consenso en torno al monitoreo y evaluación de la política pública y la tecnificación de la asistencia (Vecinday, 2020).

Finalmente, este trabajo y sus hallazgos permiten concluir que el BID y el BM desarrollaron un papel significativo en la configuración del corpus de categorías que fundamenta la

política socioasistencial como política de combate a la pobreza en el Uruguay de la era progresista, y que la participación de estos organismos en las estructuras estatales se legitima y sostiene en la *versatilidad estratégica* para dialogar y negociar con las burocracias locales las *prácticas razonables* y representativas de sus señalamientos.

El objeto de análisis aquí propuesto ha dejado una agenda de temas de investigación que revisten un interés académico y social por su significación política. Un campo de indagación es la vinculación entre formaciones académicas y disciplinares en el campo de las ciencias sociales y los requerimientos de conocimiento experto que la política social demanda. Ello constituye un dominio poco explorado hasta el momento, al menos para el caso uruguayo, y es un análisis que, de acuerdo a los hallazgos aquí comunicados —por ejemplo, aquellos asociados a las funciones de evaluación de las políticas públicas—, no es exógeno al papel que los organismos internacionales desempeñan en la dinámica de las políticas nacionales, sea mediante la promoción de reformas, sea supliendo financiaciones deficitarias de las universidades para investigaciones. Estas líneas de exploración refieren, por ejemplo, a formaciones de posgrado como maestrías y especializaciones propuestas por distintos centros académicos con el objetivo de profesionalizar los cuadros estatales; y a experiencias como el Laboratorio de Políticas Públicas de la OPP que propone «promover el uso de herramientas de la economía del comportamiento para el diseño y la evaluación de políticas»,¹⁵⁵ y cuyas convocatorias apuntan tanto a organismos públicos, a investigadores integrados a instituciones académicas, como a organismos internacionales con representación en el país. En esta línea, en abril del presente año se aprobó una cooperación técnica entre Uruguay y el BID para el campo de la primera infancia, que incorpora el uso de las tecnologías y los conocimientos de las «ciencias del comportamiento» para trabajar en temas referidos a la salud y atención médica, y sobre las prácticas parentales.¹⁵⁶

Otra línea de investigación refiere a la expansión de nuevas institucionalidades en el campo social que son estimuladas por estos organismos como, por ejemplo, la expansión de los sistemas de información para la protección social constituye un área de reciente exploración para nuestra realidad local —preocupación que viene siendo trabajada en el

155 <https://www.opp.gub.uy/es/laboratorio-politicas-publicas>

156 <https://www.iadb.org/es/project/UR-T1257>

marco de un proyecto de investigación—, y que abre a una serie de interrogantes éticas y políticas sobre la recopilación y el uso de información de las poblaciones destinatarias y las prácticas profesionales en el contexto de una ingeniería institucional forjada a tales efectos (Vecinday, 2020). El impulso reformista puede rastrearse en diversas áreas de la política pública, y si bien cada una requiere de una lectura detenida, de manera conjunta se inscriben en el continuo proceso de modernización del Estado, que cuenta con la asistencia financiera y *conceptual* de los organismos internacionales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abad Miguélez, Begoña. (2016). Investigación social cualitativa y dilemas éticos: de la ética vacía a la ética situada. *Empiria Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, 34,101-120. DOI: 34.2016.16524.
- Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional [AUCI]. (2015). *Estado de Situación de la Cooperación Internacional en Uruguay*. Presidencia de la República Oriental del Uruguay. <http://www.auci.gub.uy/aucci/acerca-de-aucci.html>.
- Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional [AUCI]. (2019). *Política y estrategia de cooperación nacional*. <https://www.gub.uy/agencia-uruguaya-cooperacion-internacional/politicas-y-gestion/politica-estrategia-cooperacion-nacional>
- Álvarez Leguizamón, S. (2001). Los cambios operados en la concepciones de gestión de programas sociales a partir del financiamiento internacional. *VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Buenos Aires, Argentina.
- Álvarez Leguizamón, S. (Comp.) (2005). Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe. Estructuras, discursos y actores. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLASCO).
- Álvarez Leguizamón, S. (2008). Focopolítica y Gubernamentalidad Neoliberal, las políticas sociales. *II Encuentro Argentino y Latinoamericano. Prácticas Sociales y Pensamiento Crítico*. Universidad Nacional de Córdoba-Escuela de Trabajo Social. Córdoba, Argentina.
- Álvarez Leguizamón, S. (2011). Gubernamentalidad Neoliberal y Focopolítica en América Latina: Los Programas de Transferencias Condicionadas ¿Políticas de Cohesión Social ? En N. Barba y N. Cohen, N (Ed.) *Perspectiva Críticas sobre la Cohesión Social* (pp. 251-285). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLASCO).
- Alves, G, Amarante, V., Salas, G. y Vigorito, A. (2012). *La desigualdad del ingreso en Uruguay entre 1986 y 2009*. Instituto de Economía-Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, UdelaR.

- Amarante, V; Arim, R., Salas, G. y Vigorito, A. (2010). Desarrollo económico y desigualdad en Uruguay. En M. Serna (Coord.). Pobreza y (des)igualdad en Uruguay: una relación de debate (pp. 77-93). Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología, Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLASCO).
- Amarante, V., Arim, R. y Vigorito, A. (2012). Las actividades realizadas por la Udelar: algunas experiencias En V. Amarante, y A. Vigorito, A. (Comps.) Investigación y políticas sociales. La colaboración entre la Udelar y el Mides para la implementación del PANES (pp. 27-38). Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC), Udelar.
- Amarante, V. Rius, A. y Vigorito, A. (2010). La experiencia de la Universidad de la República y el Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay en gestión de conocimiento, 112-116. En V. Weyrauch, C. Richards y J. D'Agostino *Aprendices, hacedores y maestros: manual para el monitoreo, la evaluación y la gestión de conocimiento de incidencia en políticas públicas*. 1.^a ed. Fundación CIPPEC.
- Amarante, V. y Vigorito, A. (2012). Investigación y políticas sociales. La colaboración entre la Udelar y el Mides para la implementación del PANES. Uruguay: Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC)-Udelar.
- Arim, R., Cruces, G. y Vigorito (2009). Programas sociales y transferencias de ingresos en Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión. Publicación de las Naciones Unidas- CEPAL.
- Arim, R. y Vigorito, A. (2006). Las políticas de transferencias de ingresos y su rol en Uruguay. 2001-2006. Montevideo, Documento de base preparado para el Banco Mundial (Mimeo).
- Arím, R. y Vigorito, A. (2007). *Un análisis multidimensional de la pobreza en Uruguay. 1991-2005*. Serie Documentos de Trabajo DT 10/06. Instituto de Economía-Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Udelar.

- Armas de, G. y Garcé, A. (2004). Política y conocimiento especializado: La Reforma Educativa en Uruguay (1995-1999). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 14.
- Aronson, P. (2007). El retorno de la teoría del capital humano. *Fundamentos en Humanidades*, 8(2), 9-26. Universidad Nacional de San Luís
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (1991). *Préstamo para Inversiones sociales- Alivio a la pobreza*. www.iadb.org.
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (1994) *Programa de Fortalecimiento de las Áreas Sociales*. www.iadb.org.
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (1996). *Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo*. http://www.oas.org/dil/esp/tratados_C-15_Convenio_constitutivo_del_Banco_Interamericano_de_Desarrollo.htm
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (1998). *Para salir de la pobreza. El enfoque del Banco Interamericano de Desarrollo para reducir la pobreza*. www.iadb.org.
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2001). Reducción de la pobreza y fortalecimiento del capital social y la participación: La acción reciente del Banco Interamericano de Desarrollo. <http://www.iadb.org>
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2002a). *Programa integral de infancia, adolescencia y familia en riesgo. Propuesta de Préstamo*. www.iadb.org.
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2002b). *Programa de protección y sustentabilidad social. Propuesta de Préstamo*. www.iadb.org.
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2005a). *Estrategia de País del Banco con Uruguay (2005-2009)*. www.iadb.org.
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2005b). *Programa sectorial social. Préstamo de reforma de política*. www.iadb.org.
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2006a). *Programa de Cooperación Técnica. Encuestas Longitudinales y Análisis Institucional para una Mejor Focalización del*

Sistema de Seguridad Social: Apoyo al Banco de Previsión Social del Uruguay.
www.iadb.org.

Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2006b). *Programa Centro Politécnico para Mujeres Adolescentes.* www.iadb.org.

Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2008a). *Programa de cooperación técnica para el fortalecimiento institucional del Ministerio de Desarrollo Social del Uruguay.*
www.iadb.org.

Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2008b). *Convenio de Cooperación Técnica No Reembolsable. Centro de Desarrollo Integral para el Empleo en Ciudad Vieja.*
www.iadb.org.

Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2008c). *Convenio de Cooperación Técnica No Reembolsable. Fortalecimiento del Modelo de Gestión Territorial para el Desarrollo Comunitario y Protección Social en Uruguay.* www.iadb.org.

Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2008d). *Convenio de Cooperación Técnica No Reembolsable. Inclusión Social de Mujeres en Severa Situación de Riesgo.*
www.iadb.org

Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2008e). *Convenio de Cooperación Técnica. Interconexión y Modernización de los Procesos de Registro e Identificación Civil de las Personas Físicas y de Generación de Información para las Estadísticas Vitales.*
www.iadb.org

Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2008f). *Programa de apoyo para una mejor gestión del Banco de Previsión Social.* www.iadb.org

Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2010a). *Estrategia de País del Banco con Uruguay (2010-2015).* www.iadb.org.

Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2010b). *Apoyo a la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (ENIA).* www.iadb.org.

Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2011a). *Programa de Profesionalización de las Relaciones Laborales*. www.iadb.org.

Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2011b). *Cooperación Técnica No Reembolsable. Fortalecimiento del Sistema Nacional de Cuidados en Uruguay. Sector de Protección Social en Uruguay a través del BPS será el Beneficiario de esta cooperación técnica*. La Fundación ASTUR (Fundación ASTURias-Uruguay) el ejecutor. www.iadb.org.

Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2012) *Programa de integración social para jóvenes en riesgo*. www.iadb.org.

Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2013a). *Cooperación Técnica. Apoyo al diseño de políticas y la planificación estratégica para la Primera Infancia 2015-2020*. www.iadb.org.

Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2013b) *Cooperación Técnica No Reembolsable. Apoyo al Diseño de Políticas y la Planificación Estratégica para la Primera Infancia 2015-2020*. www.iadb.org.

Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2013c). *Supporting INEFOP in improving labor training and skills*. INEFOP: National Institute for Employment and Professional Training. www.iadb.org.

Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2015a). *Estrategia de País del Banco con Uruguay (2016-2020)*. www.iadb.org.

Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2015b) *Supporting the Quality of Life of the Vulnerable Senior Citizens in the Metropolitan Area of Uruguay*. www.iadb.org.

Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2015c) *Apoyo al modelo de gestión territorial del MIDES-Departamento*. www.iadb.org.

Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2016a) *Programa de Apoyo al Sistema Nacional Integrado de Cuidados. Creación de Nuevos Centros de Atención a la Infancia y la Familia- Análisis Socio Ambiental*. www.iadb.org.

- Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2016b). *Cooperación Técnica. Estrategia Nacional de Políticas Públicas para la Población Afro uruguaya y Afrodescendiente 2017–2030*. www.iadb.org.
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2018a). *Cooperación Técnica. Costo de Exclusión: Diseño de Acciones para Promover la Inclusión en la Educación y el Mercado Laboral en Uruguay*. www.iadb.org.
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2018b). *Cooperación Técnica No Reembolsable. Fortalecimiento de las Políticas y Programas de Primera Infancia en Uruguay*. www.iadb.org.
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2018c). *Social Exclusion based on Sexual Orientation and Gender Identity (SOGI) in Secondary Schools in Uruguay*. www.iadb.org.
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2018d). *Implementación de Centros Comunitarios para el Adulto Mayor (CCAM)*. www.iadb.org.
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2019) *Préstamo para Apoyo a la Estrategia para la infancia y adolescencia (2010-2030)*. www.iadb.org.
- Banco International Bank for Reconstruction and developmen. (2002). *Program document for a proposed structural adjustment loan in the amount of US\$ 151.52 millon and for a proposed special structural adjustment loan in the amount of US\$ 101.02 millon to the Oriental Republic of Uruguay*. www.bancomundial.org.
- Banco International Bank for Reconstruction and development (2007). *Loan Agreement: First Programmatic Reform Implementation Development Policy Loan between República Oriental del Uruguay and Banco International Bank for Reconstruction and development*. www.bancomundial.org.
- Banco International Bank for Reconstruction and development. (2009). *Loan Agreement: Second Programmatic Reform Implementation Development Policy Loan between República Oriental del Uruguay y Banco International Bank for Reconstruction and development*. www.bancomundial.org

- Banco Mundial [BM]. (1997). *El Estado en un mundo en transformación*. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.
- Banco Mundial [BM]. (1998). *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe.
- Banco Mundial (2000). *Lucha contra la Pobreza. Panorama General*. www.bancomundial.org.
- Banco Mundial [BM]. (2001). *¿Qué es el Capital Social?* <http://www.worldbank.org/poverty/spanish/scapital/index.htm>
- Banco Mundial [BM]. (2005a). *Matriz de principales temas de política y opciones para acciones de política*. <http://www.bancomundial.org/>
- Banco Mundial [BM]. (2005b). *Estrategia de Asistencia al País para La República Oriental del Uruguay 2005-2010*. Banco Mundial. www.bancomundial.org.
- Banco Mundial [BM]. (2005c). *MECOVI: Programa Regional para el mejoramiento de las encuestas y la medición de las condiciones de vida en América Latina y el Caribe*. Una serie regular de notas destacando las lecciones recientes del programa operacional y analítico de la Región de América Latina y el Caribe, del Banco Mundial. http://documents1.worldbank.org/curated/en/697981468238178846/pdf/331240SPA_NISH0En0breve0630MECOVI.pdf
- Banco Mundial [BM]. (2007). *El desarrollo y la nueva generación*. www.bancomundial.org.
- Banco Mundial [BM]. (2008). *Nota Técnica. Del PANES al Plan de Equidad. Un balance del PANES para aportar ideas a la ejecución del Plan de Equidad en Uruguay*. Ministerio de Desarrollo Social Uruguay (MIDES) Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) Banco Mundial - Departamento de Desarrollo Sostenible Unidad de Desarrollo Social (LCSSO). www.bancomundial.org.
- Banco Mundial [BM]. (2010a). *Notas de Políticas. Uruguay: desafíos y oportunidades 2010-2015*. www.bancomundial.org.

Banco Mundial [BM]. (2010b). *Estrategia Alianza con la República Oriental del Uruguay 2010-2015*. www.bancomundial.org

Banco Mundial [BM]. (2011a). *Documento programático para un Segundo Préstamo Programático para Políticas de Desarrollo sobre el Sector Público y la Inclusión Social, con opción de giro diferido con la República Oriental del Uruguay*. Departamento de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica Unidad de Gestión a cargo de Argentina, Paraguay y Uruguay Oficina Regional de América Latina y el Caribe. Banco Mundial. www.bancomundial.org.

Banco Mundial [BM]. (2011b). *Documento programático para un Proyecto de Asistencia Técnica para el fortalecimiento institucional*. Departamento de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica Unidad de Gestión a cargo de Argentina, Paraguay y Uruguay Oficina Regional de América Latina y el Caribe. Banco Mundial. www.bancomundial.org.

Banco Mundial [BM]. (2012). *Documento programático para un Préstamo Programático para Políticas de Desarrollo sobre el Sector Público y la Inclusión Social, con opción de giro diferido con la República Oriental del Uruguay*. Banco Mundial; Departamento de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica Unidad de Gestión a cargo de Argentina, Paraguay y Uruguay Oficina Regional de América Latina y el Caribe. www.bancomundial.org.

Banco Mundial [BM]. (2015a). *Notas de Políticas. Uruguay: desafíos y oportunidades 2015-2020*. www.bancomundial.org.

Banco Mundial [BM]. (2015b). *Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo, Corporación Financiera Internacional y Agencia de Inversión Multilateral. Estrategia País para la República Oriental del Uruguay 2016-2020*. <http://www.bancomundial.org/>

Banco Mundial [BM]. (2015c). *La arremetida final para acabar con la pobreza extrema a más tardar en 2030*. Discurso de Jim Yong Kim, presidente del Grupo Banco Mundial. Banco Mundial.

<https://www.bancomundial.org/es/news/speech/2015/04/07/speech-by-world-bank-group-president-jim-yong-kim-ending-extreme-poverty-final-push>.

- Barba, C. (2004). Los enfoques latinoamericanos sobre la política social: más allá del consenso de Washington. *Revista Espiral*, 031, 85-130.
- Barba, C. (2007). América Latina: regímenes de bienestar en transición durante los años noventa. *Caderno CRH*, 20(50), 197-211. Salvador.
- Barba, C. y Valencia Lomelí, E. (2011). Hipótesis no comprobadas y espejismos de las transferencias monetarias condicionales. En C. Barba y N. Cohen, *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina* (pp. 195-223). Consejo Latinoamericano de ciencias sociales (CLACSO)
- Barrán, J. P. (1990). Historia de la sensibilidad en el Uruguay. El disciplinamiento (1860-1920), Tomo 2. Ediciones de la Banda Oriental.
- Bensaïd, D. (2013). Marx intempestivo. Grandezas y miserias de una aventura crítica. Ediciones Herramientas.
- Bentura, P. (2017). La protección social en el capitalismo tardío. En: *Transformaciones sociales, protección social y Trabajo Social*. Ponencia del XXI Congreso Nacional de Trabajo Social, Uruguay.
- Bentura, P. (2019). La activación: expresión ideológica de la autocracia burguesa. En L. Vecinday y P. Bentura, P. (Coord.), *Entre la asistencia y la activación. Intervenciones sobre la pobreza en el Uruguay progresista*. (pp. 53-78). Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC), UdelaR.
- Bohoslavsky, E. (2015). El rostro humano de la historia del Estado. *Revista Estudios Sociales del Estado*, 1(1), 235-247.
- Boron, A. (2006, enero-abril) Las ciencias sociales en la era neoliberal: entre la academia y el pensamiento crítico. Centro de Estudios Latinoamericanos «Justo Arosemena». *En publicación: Tareas*, 122. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/panama/cela/tareas/tar122/03boron.pdf>.

- Bourdieu, P. (1991). *El sentido práctico*. Ed. Taurus.
- Bourdieu, P. (1993a) *Espíritus de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático*
[Mensaje en un blog] <http://pierre-bourdieu.blogspot.com/2006/07/gnesis-y-estructura-del-campo.html>
- Bourdieu, P. (1993b). *Cosas Dichas*. Ed. Gedisa.
- Bourdieu, P. (1997). *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Anagrama.
- Bourdieu, P. (1998). *La distinción*. Ed. Taurus.
- Bourdieu, P. (1999a). *Contrafuegos. Reflexiones para servir a la resistencia contra la invasión neoliberal*. [J. Jordá, Trad.] 1.ª ed. Editorial Anagrama.
- Bourdieu, P. (1999b). *La Restauración «Progresista». Un diálogo francoalemán. Günter Grass-Pierre Bourdieu*. <https://newleftreview.es/issues/14/articles/pierre-bourdieu-gunter-grass-la-restauracion-progresista.pdf>
- Bourdieu, P. (2002). La nueva Vulgata planetaria. *Revista Colombiana de Educación*, 0(42).
<http://dx.doi.org/10.17227/01203916.5474>.
- Bourdieu, P. (2004). *La esencia del neoliberalismo*.
<http://www.rebellion.org/hemeroteca/economia/040301boudieu.htm>.
- Bourdieu, P. (2012). *Intelectuales, política y poder*. Eudeba y Clave Intelectual.
- Bourdieu, P. (2014). *Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989-1992)*. Anagrama. Colección Argumentos.
- Bourdieu, P. (2015). *El sentido práctico*. 1.ª ed. (especial). Siglo Veintiuno Editores.
- Bourdieu, P. y Christin, R. (2001). La construcción del mercado. El campo administrativo y la producción de la «política de vivienda». En P. Bourdieu, *Las estructuras sociales de la economía* (pp. 34-77). [A. Gorr, Trad.]. Manantial.

- Bourdieu, P. y Wacquant, L. (1998). *Sobre las astucias de la razón imperialista*. https://www.ses.unam.mx/docencia/2018I/Bourdieu1975_SobreLasAstuciasDeLaRazonImperialista.pdf.
- Büren de, M. (2019). Neoliberalismo: el secreto como estrategia. *Revista RevIISE*, 13(13), 77-90.
- Büren de, M. (2020). *Contraofensiva neoliberal : la Escuela Austríaca de Economía en el centro estratégico de la disputa*. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Callinicos, A. (2000). La teoría social ante la prueba de la política: Pierre Bourdieu y Anthony Giddens. *New leftreview*, 2, 137-160.
- Camou, A. (1997). Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina. *Revista Nueva Sociedad*, 152, 54-67.
- Canzani, A. y Cancela, V. (2015). Una mirada al Sistema de Información del MIDES: contexto, desarrollo, estructura, valoración y posibilidades. *Cuadernos de Ciencias Sociales y Políticas Sociales*, 2, 53-86.
- Carballo, Y. y Vecinday, L. (2017). *Estrategias de mercantilización de la fuerza de trabajo: activación y capital humano*. VI Congreso Red Española de políticas sociales: Pactar el futuro. Debates para un nuevo consenso en torno al bienestar (pp. 239-252). Sevilla: Universidad Pablo D Olavide.
- Carballo, Y. y Vecinday, L. (2019). El efecto dominó de la introducción, institucionalización y expansión de las transferencias de renta condicionada sobre el proceso de reforma del Estado. En L. Vecinday y P. Bentura (Coord.) *Entre la asistencia y la activación. Intervenciones sobre la pobreza en el Uruguay progresista*. (pp. 81-105). Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC), UdelaR.
- Cardona, M.; Montes, I.; Vásquez, J.; M. Villegas González y T. Brito (2007). *Capital Humano: una mirada desde la educación y la experiencia laboral*. Universidad EAFIT, Cuadernos de Investigación.

- Cardoso Da Motta, V. (2007). Da ideologia do capital humano à ideologia do capital social: as políticas de desenvolvimento do milênio e os novos mecanismos hegemônicos de educar o conformismo [Tesis doctoral]. Universidade Federal do Rio de Janeiro- Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. Rio de Janeiro, Brasil.
- Ciulli, V. (2019). El papel del Banco Interamericano de Desarrollo en el diseño de las políticas sociales en Argentina (2003-2009). Estudio comparado entre el ciclo de programas sociales financiados por el BID y el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social «Manos a la Obra» del Ministerio de Desarrollo Social. Editorial El Colectivo.
- Colafranceschi, M. y Vigorito, A (2013). Uruguay: Evaluación de las políticas de transferencias. En R. Rofman (Ed.), *Hacia un Uruguay más equitativo. Los desafíos del sistema de protección social* (pp. 71-139). Banco Mundial
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal]. (1990). Transformación Productiva con Equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa. Naciones Unidas, CEPAL. Santiago, Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal]. (2004) *Panorama social de América Latina 2002/2003*. División de Desarrollo Social y la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)- Naciones Unidas.
- Consejo Nacional de Políticas Sociales [CNPS]. (2008). Plan de Equidad. IMPO.
- Consejo Nacional de Políticas Sociales [CNPS] (2009a). *Balance y Perspectivas 2005-2009*. Uruguay. CNPS-Presidencia de la República.
- Consejo Nacional de Políticas Sociales [CNPS] (2009b). De la emergencia a la Equidad Social: las políticas nacionales del gobierno nacional. CNPS- Presidencia de la República.
- Consejo Nacional de Políticas Sociales [CNPS]. (2011). La Reforma Social. Hacia una nueva matriz de protección social del Uruguay. MIDES.

- Contreras Natera, M. (2015). *Crítica a la razón neoliberal. Del neoliberalismo al posliberalismo*. Akal/Inter Pares.
- Corbalán, M. (2004). América Latina frente a los organismos internacionales de crédito. Intervención y disciplinamiento. Función política de los organismos internacionales de crédito. *Ciclos*, XIV(27).
http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/ciclos/ciclos_v14_n27_01.pdf.
- Couriel, A. y Lichtensztein, S. (1967). *El FMI y la crisis nacional*. Biblioteca de Cultura Universitaria, Uruguay:
- El 48 % de los uruguayos cree que la gestión del Mides fue mala: Arismendí lo relativiza. (2019, 16 de abril). *El Observador* <https://www.elobservador.com.uy/nota/el-48-de-los-uruguayos-cree-que-la-gestion-del-mides-fue-mala-arismendi-lo-relativiza-201941814459>
- Encuestadora Cifra (2019, 16 de abril). Encuesta *El Mides y la pobreza*.
<https://www.cifra.com.uy/index.php/2019/04/16/el-mides-y-la-pobreza/>
- Esping-Andersen, G. (1999). Reestructuración de la protección social y nuevas estrategias de reforma en los países adelantados. En R. Franco (Ed.) *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia* (pp.189-203). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Fernandes, F. (2015). *Dominación y desigualdad: el dilema social latinoamericano*. Siglo XXI Editores.
- Filgueira, C. (2005). *Reflexiones acerca de los desafíos de la construcción de un sistema integrado de información estadística*.
<http://dspace.mides.gub.uy:8080/xmlui/handle/123456789/364>
- Filgueira, F. (1994). Un estado social centenario. El crecimiento hasta el límite del estado social batllista. En C. Filgueira y F. Filgueira, F. *El largo adiós al Estado Modelo* (pp. 11-99). Ediciones Arca.

- Filgueira, F. (1998). El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo, eficiencia y ciudadanía estratificada. En B. Roberts (Ed.). *Ciudadanía y políticas sociales* (pp. 71-116). San José de Costa Rica: FLACSO/SSRC.
- Filgueira, F., Rodríguez, F., Rafaniello, C., Lijtenstein, S. y Alegre, P. (2005). Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado. *Revista Prisma*, 21, 7-42.
- Frente Amplio. (2003). *Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005-2009. Porque entre todos otro Uruguay es posible*. IV Congreso Extraordinario «Héctor Rodríguez» del Frente Amplio <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEWjzw6D0wqfyAhWmHbkGHQyiBH4QFnoECAMQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.frenteamplio.uy%2Fdocumentos-institucionales%2Fdownload%2F80%2F131%2F34&usg=AOvVaw1sSObhUOUaUiQqHb-N6vt>
- Gallardo, J; Garcé, A; Ravecca, P. (2010). De la coyuntura a la estructura: uso de la investigación social en las políticas públicas de Uruguay durante el gobierno de Tabaré Vázquez (2005-2009). En M. Esther Mancebo y P. Narbono (Ed.), *Reformas del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLASCO). Instituto de Ciencia Política-UdelaR. Fin de Siglo Editorial.
- Giddens, A. (1994). *Consecuencias de la modernidad*. Alianza Editorial.
- Giddens, A. (1999). El futuro del Estado Benefactor. *Estudios Públicos*, 74, 34-39.
- Gioia de Melo y Vigorito, A. (2007). Elementos para la Reforma del Régimen de Asignaciones Familiares en Uruguay. En Organización Internacional del Trabajo (OIT). *Asignaciones familiares en Uruguay. Evaluación y propuestas de reforma*. Santiago, Chile.
- Girogi de, A. (2006). El gobierno de la excelencia. Postfordismo y control de la multitud. *Traficantes de Sueños*.

- Goinheix, S. (2007). La dominación y sus respuestas. Estudio de caso sobre los usos de una política de transferencia condicionada (Proyecto 300) por parte de sus beneficiarios. Fases 2001 a 2006, en su aplicación en Montevideo [Tesis de Maestría en Sociología]. Universidad de la República, Uruguay
- Grassi, E. (2000). Procesos político-culturales en torno del trabajo. Acerca de la problematización de la cuestión social en la década de los 90 y el sentido de las «soluciones» propuestas: un repaso para pensar el futuro. *Revista Sociedad*, 16 (16), 49-80.
- Grassi, E. (2003). Políticas y problemas en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I). Espacio Editorial.
- Grassi, E. (2019). Neoliberalismo, desigualdad y cuestiones de legitimidad. *Revista Escenarios*, 30.
- Grassi, E. (2020). Prólogo. Contra la sociedad: el neoliberalismo más allá de la coyuntura. En A. Minteguiaga y P. Aguilar (Eds.). *La disputa por el bienestar en América Latina en tiempos de asedio neoliberal* (pp. 9-20). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLASCO).
- Gudynas, E., Guevara, R. y Roque, F. (Coord.). (2008). Heterodoxos. Tensiones y posibilidades de las políticas sociales en los gobiernos progresistas de América del Sur. CLAES.
- Gutiérrez, A. (2012). Prólogo: La tarea y el compromiso del investigador social. Notas sobre Pierre Bourdieu. En P. Bourdieu *Intelectuales, política y poder* [A. Gutiérrez (Trad.)] 1.ª ed. (pp. 11-24). Clave intelectual, Eudeba.
- Halperin Donghi, T. (2005). *Historia contemporánea de América Latina*. 6.º reimpresión. Alianza Editorial.
- Harvey, D. (2009). *Breve historia del neoliberalismo*. Ediciones Akal.
- Hayek von, F. (2017 [1944]). *Camino de Servidumbre*. 4.ª reimpresión. Alianza editorial.

- Hirschman, A. (1991). *Retóricas de la intransigencia*. Titivillus.
<https://studylib.es/doc/8482889/retóricas-de-la-intransigencia>.
- Holzmann, R. y Jorgensen, S. (2003). Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, 21(1), 73-106.
- Hoy, que alguien se jubile a los 60 años es ridículo. (5 de abril de 2016). *El País*.
<https://negocios.elpais.com.uy/noticias/hoy-alguien-jubile-anos-ridiculo.html>.
- Iamamoto, M. (2011). Serviço social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questao social. Cortez Editora.
- Iglesias, E. (1992). Reflexiones sobre el desarrollo económico. Hacia un nuevo consenso latinoamericano. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Instituto Cuesta Duarte (2018). *Trabajo y salarios*. PIT-CNT.
https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiNj7KBxKfyAhXxHLkGHY_uCwwQFnoECAMQAAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.cuestaduarte.org.uy%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fmedia%2F2020-11%2Ftrabajo_y_salarios_version_final.ppt&usg=AOvVaw36ErZy0i4tNQTsBt08LJNp
- Katzman, R; Filgueira, F. y Furtado, M. (2000). Nuevos desafíos para la equidad en Uruguay. *Revista de la CEPAL*, 72, 79-97.
- Kliksberg, B. y Tomassini, L. (Comp.) (2000). *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Labat, J.P. (2012). La perspectiva del Mides, En Amarante, V. y Vigorito, A. (comps) *Investigación y políticas sociales. La colaboración entre la Udelar y el Mides para la implementación del PANES* (pp. 65-84).: Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República, Uruguay.
- Lampis, A. (2011). Desafíos conceptuales para la Política de Protección Social frente a la pobreza en Colombia. *Revista de estudios sociales*, 41, 107-121.

- Lanzaro, J. (2008). La socialdemocracia criolla. *Revista Nueva Sociedad*, 217, 40-58.
- Lavinas, L. (2014). La asistencia social en el siglo XXI. *New left Review*, 84, 7-49.
- Lichtensztein, S. (2010). Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. Instrumentos del poder financiero. Biblioteca Universidad Veracruzana.
- Lichtensztein, S. y Bear, M. (1986). Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial :estrategias y políticas del poder financiero. Nueva sociedad.
- Lira Kornfeld, E. (2008). Notas sobre ética, investigación social y Derechos humanos. En E. Lira Kornfeld (Ed.), *Bioética en Investigación en Ciencias Sociales*. 3.º Taller organizado por el Comité Asesor de Bioética de Fondecyt-CONICYT, Santiago.
- López, A. (2005). Los fundamentos de la Nueva Gestión Pública: lógica privada y poder tecnocrático en el Estado mínimo. En M. Thwaites Rey. y A. López, A. (Ed.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino* (pp. 38-50). Editorial Prometeo.
- Losada, R. y Casas, A. (2008). Enfoques para el análisis político. Historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política. Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Maldonado, M. (2014). Los organismos internacionales y sus políticas para el desarrollo en América Latina. El financiamiento a programas como estrategia regional. En A. Alvarado Borrego y L. Santos López, (Coord.) *Cultura e innovación social para el desarrollo de las regiones*. Ediciones del libro.
- Mallardi, M., Fernández, E. y Musso, M. (2015). Organismos Internacionales de Crédito y políticas sociales en América Latina Tendencias a partir de los Programas de Transferencia Monetaria Condicionada. *Revista de Trabajo Social- Plaza Pública– FCH – UNCPBA (Número Especial)*, 63-74.
- Marcus, H. (1985). El hombre unidimensional. Ensayo sobre la ideológica de la sociedad industrial avanzada. 1.ºed. Planeta- De Agostini
- Martínez de Ita, M. (1997). El papel de la Educación en el Pensamiento Económico. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. *Revista Aportes*, 3 y 4, 107-132.

- Martínez Franzoni, J. (2006). ¿Presión o legitimación? Poder y alternativas en el diseño y adopción de la reforma de salud en Costa Rica, 1988-1998. *Revista História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, 13(3), 591-622.
- Martínez Franzoni, J. (2008). *Domesticar la incertidumbre en América Latina. Mercado laboral, política social y familias*. Instituto de Investigaciones Sociales. Comisión Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Marx, C. (1844). Glosas Críticas Marginais ao Artigo:«O Rei da Prússia e a Reforma Social». De um prussiano. (I. Tonet , Trad.). *Revista Praxis*, 5, <https://www.marxists.org/portugues/marx/1844/08/07.htm>
- Marx, C. y . Engels, F. (2001, setiembre [1845, noviembre y 1846, agosto]). *Feuerbach. Oposición entre las concepciones materialista e idealista*. Marxists Internet Archive. <https://www.marxists.org/espanol/m-e/1840s/feuerbach/index.htm>
- Mato, D (2007). Think tanks, fundaciones y profesionales en la promoción de ideas (neo)liberales en América Latina. En A. Grimson, (Ed.) *Cultura y neoliberalismo* (pp.19-42). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Mauricio Claver-Carone, presidente del BID: Vamos a trabajar con todos los países, no queremos otra década perdida en Latinoamérica (2021, 4 de febrero). *Infobae*. <https://www.infobae.com/economia/2021/02/04/mauricio-claver-carone-presidente-del-bid-vamos-a-trabajar-con-todos-los-paises-no-queremos-otra-decada-perdida-en-latinoamerica/>.
- Midaglia, C. (1997). El rendimiento de los "By-Pass" como instrumento de Reforma Social: el caso PRIS. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 1997/1998(10), 79-99.
- Midaglia, C. (2008a). Las nuevas estrategias de protección social del siglo XXI, ¿suponen algún cambio en relación a las instrumentadas en la década del 80 y 90 o es una reedición de las mismas bajo otro formato? *X Congreso de Trabajo Social*. Montevideo, Uruguay
- Midaglia, C. (2008b). 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 C.

Barba (Ed.). *Retos para la Integración Social de los Pobres en América Latina* (pp. 80-105). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLASCO).

Midaglia, C. (2011). Los intentos de ajuste y refundación de la matriz de bienestar y protección en la promoción de cohesión social. Seminario Cohesión social en Uruguay: balance y perspectivas. CLAEH, SEGIB, OPP Y AECID.

Midaglia, C. (2012a). La apuesta a la información pública actualizada: el Repertorio de políticas sociales. En V. Amarante y A. Vigorito (Comps) *Investigación y políticas sociales. La colaboración entre la Udelar y el Mides para la implementación del PANES* (pp. 57-62). Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República, Uruguay.

Midaglia, C. (2012b). La perspectiva de la Udelar. En V. Amarante. y A. Vigorito (Comps). *Investigación y políticas sociales. La colaboración entre la Udelar y el Mides para la implementación del PANES* (pp. 85-94). Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República., Uruguay:

Midaglia, C. (2013, 2 de setiembre). La teoría del foco. *La Diaria*.
<https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2013/9/la-teoria-del-foco/>

Midaglia, C. y Antía, F. (2007). La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas públicas? *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 16, 131-157.

Midaglia, C. y Antía, F. (2017). Bienestar y Protección Social en América Latina - Abordajes Conceptuales y Metodológicos para el Mercosur. Instituto Social del Mercosur.

Midaglia, C.; Antía, F.; Castillo, M. y Cristar, C. (2008) *Repertorio de Políticas Sociales Informe de la Ira etapa*. Instituto de Ciencia Política-Facultad de Ciencias Sociales-UdelaR. Convenio con la Dirección de Políticas Sociales y la Dirección de Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social.
http://dspace.mides.gub.uy:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/395/250_Midaglia_2008_Repertorio%20de%20Pol%c3%adticas%20Sociales.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- Midaglia, C; Antía, F; Castillo, M. y Cristar, C. (2008). Repertorio de políticas sociales. Informe de la primera etapa. Convenio con la Dirección de Políticas Sociales y la Dirección de Evaluación y Monitoreo (MIDES)/Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la UdelaR. <http://dspace.mides.gub.uy:8080/xmlui/handle/123456789/395>
- Midaglia, C y Castillo, M. (2010a). El significado político del Ministerio de Desarrollo Social uruguayo. En M. Mancebo y P. Narbono. *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: Acumulaciones, Conflictos y Desafíos* (pp. 167-190). Ed. Fin de Siglo, CLASCO Coediciones.
- Midaglia, C. y Castillo, M. (2010b) *La oferta pública social en el Uruguay 2005-2009*. Informe final del convenio con el Instituto de Ciencia Política/ FCS – UDELAR. Montevideo, MIDES, 2010. <http://dspace.mides.gub.uy:8080/xmlui/handle/123456789/1054>
- Midaglia, C y Silveira, M. (2011). Políticas sociales para enfrentar los desafíos de la cohesión social: los nuevos programas de transferencia condicionadas de renta en Uruguay. En N. Barba y N. Cohen (Coords.) *Perspectivas Críticas sobre la Cohesión Social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina* (pp. 225-249). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLASCO).
- Ministerio de Desarrollo Social [MIDES]. (2013). *Informe Concepciones de equidad, indicadores y evaluación de programas sociales*. Convenio DINEM/MIDES-Departamento de Filosofía de la Práctica de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación y el Iecon - Mimeo.
- Moncagatta P. y Safranoff, A. (2013). ¿Quién apoya a la izquierda «populista» latinoamericana? *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, II(1), 29-48. Departamento de Gestión Pública y Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno.
- Montúfar, C. (2004). Hacia un nuevo marco interpretativo de la asistencia internacional para el desarrollo. En J. M. Gómez, (Ed.). *América Latina y el (des) orden global*

neoliberal. Hegemonía, contrahegemonía, perspectivas (pp.245-258). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLASCO).

Morás, L. E. (2000). De la tierra purpúrea al laboratorio social. Reformas y proceso civilizatorio en el Uruguay (1870-1917). Ediciones de la Banda Oriental.

Morresi, S. y Vommaro, G. (2012). Introducción. Los expertos como dominio de estudio socio-político. En S. Morresi, S. y G. Vommaro (Comps.). *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina* (pp. 9-38). Prometeo libros. Universidad Nacional de General Sarmiento.

Mota, L (2008). Instituciones del Estado y producción y reproducción de la desigualdad en América Latina. En A. Cimadamore y Cattani, A. (Coords.), *Producción de pobreza y desigualdad en América Latina* (pp. 123-145). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

Murillo, S. (2006). *Banco Mundial Estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social*. Ediciones del CCC- Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini - Ediciones del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos. Buenos Aires.

Murillo, S. (2008). Colonizar el dolor. La interpelación ideológica del Banco Mundial en América Latina. El caso argentino desde Blumberg a Cromañón. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLASCO).

Nahum, B. (1999). *Breve historia del Uruguay independiente*. Ediciones de la Banda Oriental.

Neiburg, F. y Plotkin, M. (2004). Intelectuales y expertos. Hacia una sociología histórica de la producción de conocimiento sobre la sociedad en la Argentina. En F. Neiburg. y M. Plotkin (Comps.), *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en Argentina*.(pp. 15.30). Paidós.

Netto, J.P. (2006, 28 al 31 de agosto). A ordem social contemporânea é o desafio central. 33.ª Conferencia Mundial de Escuelas de Servicio Social. Santiago de Chile.

- Netto, J.P. (2012). Crise do capital e consequências societárias. *Revista Serviço Social & Sociedade*, 111, 413-429.
- Netto, J.P. (2013). *Programas de reducción de la pobreza y nuevas formas de asistencialismo*. Conferencia en la FCS, UdelaR, organizada por la Maestría en Trabajo Social y el Programa de Doctorado en Ciencias Sociales con Especialización en Trabajo Social, FCS.
- Ornellas Mauriel, A. (2008). *Combate à pobreza e desenvolvimento humano: impasses teóricos na construção da política social na atualidade* [Tesis de doctorado]. Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. Brasil.
- Ortega, E. y Vecinday, L. (2011). *Viejas y nuevas formas de gestión social en el campo de la primera infancia*. Trabajo presentado en las X Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR.
- Osorio, C. (2015). Mecanismos de difusión de los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina. El caso chileno. *Revista de Ciencias Sociales Íconos*, 53, 31-48.
- Otra decisión del gobierno de Lacalle recostada a las posiciones de USA para la región. (2020, 14 de setiembre). *La República* <https://www.republica.com.uy/otra-decision-del-gobierno-de-lacalle-recostada-a-las-posiciones-de-usa-para-la-region-id787774/>
- Plotkin, M. y Zimmermann, E. (2011). Introducción. Saberes de Estado en la Argentina, siglos XIX y XX. En M. Plotkin. y E. Zimmermann (Comps.), *Los saberes del Estado* (pp. 9-25). Edhasa.
- Rius, A. (2012). El uso de la investigación basada en evidencia en los programas contra la pobreza de Uruguay, 2005-2009: ¿«articulación» eficaz o retornos del capital social? En V. Amarante y A. Vigorito (Comps) *Investigación y políticas sociales. La colaboración entre la Udelar y el Mides para la implementación del PANES (95-110)*.: Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República, Uruguay

- Rojas, C. (2019). Ayudar a los pobres. Etnografía del Estado social y las prácticas de asistencia. uah/Ediciones: Universidad Alberto Hurtado.
- Sánchez Vazquez, M. J. (2015). Investigación psicológica, responsabilidad y límites éticos. En M. J. Sánchez Vazquez (Ed.), *Contribuciones éticas al ámbito científico y profesional de la psicología* (pp.93-100). Editorial de la Universidad Nacional de la Plata, Facultad de Psicología.
- Siegenthaler, P. y Zanetti, M. (2012). *Lineamientos para una reforma presupuestal orientada en resultados: El caso de Uruguay*. Banco Mundial. <https://docplayer.es/1196100-Lineamientos-para-una-reforma-presupuestal-orientada-en-resultados-el-caso-de-uruguay-peter-siegenthaler-maria-pia-zanetti.html>.
- Skocpol, T. (1995). El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual. En R. Grompone (Ed.), A. Adrianzén, J. Cotler, y S. López (Comp.). *Instituciones políticas y sociedad. Lecturas introductorias* (pp. 92-129). IEP.
- Stein, R. (2003). *Capital social, desarrollo y políticas públicas en la realidad latinoamericana*. Departamento de Trabajo Social, Universidad de Brasília. Unidad de Políticas Comparadas (CSIC). http://digital.csic.es/bitstream/10261/1567/1/dt-0305.pdf?origin=publication_detail.
- Stoessel, S. (2014). Giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI. Revisitando los debates académicos. *Polis, Revista Latinoamericana*, 13(39), 123-149.
- Stolowicz, B. (2010). *El «posneoliberalismo» y la reconfiguración del capitalismo en América Latina*. Ponencia presentada en el VII Seminario Internacional Marx Vive: América Latina en disputa. Proyectos políticos y (re)configuraciones del poder. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Stolowicz, B. (2015). El «posneoliberalismo» para una reforzada hegemonía del capital. *Revista colombiana de análisis y crítica social- Espacio Crítico*, 23, 22-27.
- Thwaites Rey, M. (2005). El Estado: Notas sobre su(s) significado(s). Estado: ¿Qué Estado? En M. Thwaites Rey y A. López. (Ed.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos*

clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino (pp. 9-21). Editorial Prometeo.

Topalov, Ch. (1990). De la «cuestión social» a los «problemas urbanos»: los reformadores y la población de las metrópolis a principios del siglo XX. *Revista Internacional de Ciencias Sociales, Unesco*, 125, 41-71.

Topalov, Ch. (1991). *Os saberes sobre a cidade: tempos de crise?* Conferencia presentada en el IV Encuentro de la ANPUR. http://www.veratelles.net/wp-content/uploads/2013/08/Topalov_Saberes_da_Cidade.pdf.

Toussaint, E. (2004). *La bolsa o la vida: las finanzas contra los pueblos*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. (CLACSO). <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/se/20100607082454/labolsa.pdf>

Toussaint, E. (2006). Banco Mundial. El golpe de Estado permanente. La agenda oculta del Consenso de Washington. Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo.

Tussie, D. (2020). *La pelea por el BID tiene de víctima a Latinoamérica*. <https://www.flacso.org.ar/noticias/la-pelea-por-el-bid-tiene-de-victima-a-latinoamerica/>

Uruguay. (2008). Decreto 379/008. Proyecto elaborado por la Comisión de Bioética y Calidad de Atención, del Ministerio de Salud Pública, vinculado a la Investigación en Seres Humanos. <http://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/379-2008>

Uruguay. (2008). Ley 18227. Nuevo Sistema de Asignaciones Familiares a menores en situación de vulnerabilidad servidas por el BPS. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18227-2007>

Uruguay (2020). Ley 19889, Ley de Urgente Consideración. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020>

Valencia Lomeli, E. (2008). Las Transferencias Monetarias Condicionadas como Política Social en América Latina. Un Balance: Aportes, Límites y Debates. *The Annual Review of Sociology*, 34.

- Vecinday, L. (2010). Transformaciones institucionales y tecnológicas del esquema de protección social. El caso del Plan de Centros de Atención a la Infancia y la Familia en el Uruguay [Tesis doctoral]. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Buenos Aires.
- Vecinday, L. (2019). Algunas claves para interpretar el papel y los sentidos de la política socioasistencial en el siglo XXI. En L. Vecinday. y P. Bentura (Coord.), *Entre la asistencia y la activación. Intervenciones sobre la pobreza en el Uruguay progresista* (pp. 27-52). Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC), UdelaR.
- Vecinday, L. (2020) Sistemas de información y prácticas de vigilancia en la protección social: controversias, tensiones y desafíos para el Trabajo Social. *Revista Plaza Pública*, 13(23), 58-75.
- Vilas, C. (2010). Las «idas» y «regresos» del Estado. *Revista Utopía y Praxis Latinoamericana*, 15(49), 101-108.
- Villegas Plá, M. (2015). Pensadores y pobreza. El rol del conocimiento especializado en las políticas de lucha contra la pobreza en Uruguay. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 60(224), 71-102.
- Vommaro, G. y Daniel, C. (2013). ¿Cuántos son los pobres? Contribuciones a la historia de su definición estadística en la Argentina de los años ochenta. *Revista Voces en el Fénix*, 24-31. Editorial: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Plan Fénix.
- Vommaro, G. y Quirós, J. (2011, mayo-agosto). Usted vino por su propia decisión: repensar el clientelismo en clave etnográfica. *Revista Desacatos*, 36, 65-84.
- Wacquant, L. (2011). Forjando el Estado Neoliberal: Workfare, Prisonfare e Inseguridad Social. [D. P. Roldán y C. M. Pascual, Trad.]. *Prohistoria*, 16. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-95042011000200006&lng=es&nrm=iso
- Wallerstein, I. (Ed.) (2006). Abrir las ciencias sociales. Informe de la comisión Gulberkian para la reestructuración de las ciencias sociales. Siglo XXI.

Zimmermann, E. (2017). Estudio Introductorio. Una nota sobre nuevos enfoques de historia global y transnacional. *Revista Estudios Sociales del Estado*, 3(5), 12-30.

Páginas web consultadas

Banco de Previsión Social (BPS)

www.bps.gub.uy/bps/valoreshistoricos.jsp?contentid=5479.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID): www.iadb.org

Banco Mundial (Grupo BM): www.bancomundial.org

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)-Naciones Unidas: Base de datos de programas de protección social no contributiva.

<https://dds.cepal.org/bpsnc/ptc>

Fondo Monetario Internacional (FMI): www.imf.org

Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Uruguay.

<http://sijas.mides.gub.uy/58827/destacados,%20%2026-09-2019>.

Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Uruguay. Observatorio Social de Programas e Indicadores, <http://observatoriosocial.mides.gub.uy/portal/>

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)-Presidencia de la República, Uruguay:

www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/node/1486

Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP): www.opp.gub.uy/es/laboratorio-politicas-publicas

Organización de los Estados Americanos (OEA): www.oas.org

Organización de Naciones Unidas (ONU): www.un.org

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE): www.oecd.org

Universidad de la República (UdelaR). La Universidad frente al coronavirus.

<https://coronavirus.udelar.edu.uy>.

ANEXOS

Anexo I. Pautas de entrevistas

Entrevista al representante actual del BID en Uruguay (representación asumida en 2019)

—¿Cuál es la política de vinculación del Banco con el país: tiempos, equipos técnicos, comunicación con técnicos/actores locales/*think tanks* locales, agencias u otros organismos estatales, partidos políticos?

—¿Qué apoyos ofrece el Banco a los países: financiero, expertos y conocimientos especializado, acumulado de experiencias ?; ¿cómo se vehiculizan esos apoyos en el país?

—¿El Banco tiene una política de generación de conocimiento especializado?; ¿cómo funciona la política de generación de conocimiento: quiénes producen, a demanda de los países, por iniciativa del Banco? ¿Y cómo dialoga con los saberes locales (seminarios, equipos conjuntos, proyectos, otros)?

—¿Cómo se establecen las prioridades del Banco en el país y qué tipo de requerimientos le son solicitados al país para apoyar una política/programa? ¿Se acuerdan con el país?

—Sobre los equipos técnicos y especialistas del Banco, ¿cómo el Banco compone sus equipos de referencia en los países?

—En su trayectoria de trabajo en el BID, ¿qué transformaciones en sus políticas y lecturas sobre la pobreza destacaría?

—¿Qué denominación sería la correcta: organismos internacionales, agencias de cooperación, organismos multilaterales?

Entrevista a ex representante del BID en Uruguay entre 2005-2009 y 2012-2017 (retirado de funciones del organismo)

—Agenda del BID en 2008 y 2012. ¿En qué temas participó o atendió durante sus períodos de representación ?, ¿y con qué dificultades se encontró en el país para formular políticas públicas?

—En el marco de un cambio de gobierno (2005), ¿cómo fue la dinámica de trabajo e intercambio con las nuevas autoridades y equipo técnicos locales?, ¿con qué se encontró?

—¿Qué dificultades identificó en el Estado uruguayo para hacer frente a los problemas de la pobreza y la indigencia?

—En una entrevista en 2017 señalaba que: «Los consensos permiten garantizar la calidad de las políticas públicas, y Uruguay logra alcanzarlos». ¿En 2008 qué consensos (temas, propuestas por áreas) alcanzó Uruguay y el BID?

—¿Cuál fue la agenda de temas de intercambio y apoyos que el BID realizó en el 2005-2008?

¿Qué sugerencias en términos de asistencia y pobreza realizaba el Banco?

—Además del apoyo financiero, ¿qué aporte destacaría del BID?, ¿en qué áreas y experiencias?

—En términos de intercambio de conocimiento, ¿cómo se procesó ese apoyo? ¿Con quiénes (Mides, UdelaR)?

—En aquel momento, ¿el BID tuvo algún tipo de aprendizaje? En su trayectoria de trabajo en el BID, ¿qué transformaciones en sus políticas y lecturas sobre la pobreza destacaría?

—¿Qué denominación sería la correcta: organismos internacionales, agencias de cooperación, organismos multilaterales?

—Con el MIDES en 2008, ¿qué intercambio se produjo: temas, áreas, experiencias, conocimiento? Qué capacidades podría reconocer en esa institucionalidad y, en general, en el campo de la política pública?

—¿Qué aprendizajes entiende que ha realizado el Uruguay en términos de atención a la pobreza e indigencia en el PE/RAIS?

Entrevista ex técnico del BID (retirado de funciones, desarrolló una trayectoria de 35 años en el organismo)

—¿Qué temas/áreas atendió durante sus períodos de representación?, ¿qué prioridades se habían establecido?

—¿Cómo era la política de vinculación del Banco con los países: tiempos, equipos técnicos, comunicación con técnicos/actores locales/ *think tanks* locales, agencias u otros organismos estatales, partidos políticos?

—¿Cómo se establecen las prioridades del Banco en los países y qué tipo de requerimientos le son solicitados para apoyar una política/programa? ¿Se acuerdan con el país?

—¿Qué apoyos ofrece el Banco a los países: financiero, expertos y conocimientos especializado, acumulado de experiencias ?; ¿cómo se vehiculizan esos apoyos en el país?

—¿Qué aportes destacaría del BID al combate a la pobreza en Uruguay y la región?

—¿Qué aprendizajes entiende que ha realizado el Uruguay en términos de atención a la pobreza e indigencia?

—¿El Banco tiene una política de generación de conocimiento especializado?; ¿cómo funcionaba la política de generación de conocimiento: quiénes producían a demanda de los países, por iniciativa del Banco? ¿Y cómo dialoga con los saberes locales (seminarios, equipos conjuntos, proyectos, otros)?

—Sobre los equipos técnicos y especialistas del Banco, ¿cómo el Banco compone sus equipos de referencia en los países?

—En su trayectoria de trabajo en el BID, ¿qué transformaciones en sus políticas y lecturas sobre la pobreza destacaría?

—¿Qué denominación sería la correcta: organismos internacionales, agencias de cooperación, organismos multilaterales?

Entrevista a representante actual del BM en Uruguay (desde 2005-2019)

—¿En qué temas participó o atendió durante sus períodos de representación ?, ¿y con qué dificultades se encontró en el país para formular políticas públicas?

—En el marco de un cambio de gobierno (2005), ¿cómo fue la dinámica de trabajo e intercambio con las nuevas autoridades y equipo técnicos locales?, ¿con qué se encontró?

—¿Qué dificultades identificó en el Estado uruguayo para hacer frente a los problemas de la pobreza y la indigencia?

—¿Cuál fue la agenda de temas de intercambio y apoyos que el BM realizó en el 2005-2008? ¿Qué sugerencias en términos de asistencia y pobreza realizaba el Banco?

—Además del apoyo financiero, ¿qué aporte destacaría del BM?, ¿en qué áreas y experiencias?

—En términos de intercambio de conocimiento, ¿cómo se procesó ese apoyo? ¿Con quiénes (Mides, UdelaR)?

—En aquel momento, ¿el BM tuvo algún tipo de aprendizaje? ¿En su trayectoria de trabajo en el BM, qué transformaciones en sus políticas y lecturas sobre la pobreza destacaría?

—¿Qué denominación sería la correcta: organismos internacionales, agencias de cooperación, organismos multilaterales?

—¿Con el MIDES en 2008 que intercambio se produjo: temas, áreas, experiencias, conocimiento?, ¿Qué capacidades podría reconocer en esa institucionalidad y, en general, en el campo de la política pública?

—¿Qué aprendizajes entiende que ha realizado el Uruguay en términos de atención a la pobreza e indigencia en el PE/RAIS?

Entrevista a consultora local. Coordinadora de la cooperación técnica del BID con UCC

—¿Período de tiempo de trabajo para el BID?

—Al cargo que ocupa, ¿qué funciones y tareas le compete?

—¿Cuáles son los temas de trabajo con el equipo de UCC?

—¿Cómo es la organización del trabajo con el equipo de UCC?

—¿La agenda de trabajo cómo se elabora?; ¿hay productos de acceso público de esa agenda?

—¿Con quiénes se produce intercambios: directores, supervisores, equipos de campo?

—¿Qué capacidades y dificultades visualiza en el programa UCC y en el esquema de políticas dirigidas a la pobreza en general?

—En su trayectoria de trabajo en el BID, ¿qué transformaciones en sus políticas y lecturas sobre la pobreza destacaría?

—¿Cómo valoraría la política de vinculación del BID con el país en cuanto: i. aportes para la elaboración de política pública (en especial la política de atención a la pobreza), y ii. en la propuesta y agenda de trabajo conjunta?

—¿Cuáles han sido los aportes de la cooperación técnica del BID al fortalecimiento de las capacidades estatales en el campo de la política y en particular las dirigidas al combate a la pobreza?

—¿De qué diagnósticos parte el BID sobre las capacidades institucionales del Estado para pensar las acciones estratégicas de cooperación/asistencia con el Estado uruguayo?

Entrevista a Director de la Dirección Nacional de Políticas Sociales del MIDES y Presidente del **Consejo Nacional del Políticas Sociales** entre 2005-2010

—En los momentos de discusión y formulación del programa del FA hubo algún tipo de intercambio/referencia/consideración a estos organismos internacionales?, ¿había temores/desconfianzas?, ¿sobre qué asuntos?

—Los primeros vínculos entre el gobierno de izquierda y estos organismos, cómo se procesó?, ¿tenía antecedentes?

—Entre 2005¹⁵⁷ y 2010 hubo 12 acuerdos en área social con el BID y 5 BM para protección social y administración de la protección social. ¿el MIDES tuvo más intercambios con el BID o BM?

—¿Cómo se procesaba la discusión entre las propuestas de los organismos y los técnicos locales ya sean del MIDES o del Consejo?, ¿eran propuestas flexibles?, ¿por qué aspectos pasaba la flexibilidad?

—A grandes rasgos, ¿por dónde pasaba la preocupación de los organismos?

—¿Qué actividades se desarrollaban para llevar adelante el proceso de discusión e intercambio?

—¿En estos procesos el país recibía algún tipo de demanda ?

—¿La creación del ICC para la implementación del PANES fue una propuesta local o respondía también a los requerimientos que los organismos internacionales venían planteando en cuanto a los métodos de control y seguimiento de los destinatarios, o ambas cosas?

—¿Cuáles fueron las principales sugerencias de los organismos internacionales consideradas en la formulación del PES-RAIS?

157: Acuerdo de Cooperación Técnica (BID, 2008). programa de fortalecimiento institucional del MIDES tendrá cuatro grandes ejes o lineamientos estratégicos: (i) Mejora del ciclo de diseño, monitoreo, ejecución y evaluación de políticas y programas; (ii) Implementación de un nuevo modelo de gestión de programas y recursos, y su articulación territorial; (iii) Fortalecimiento de la gestión de los recursos humanos; y (iv) Optimización de los procesos administrativos de gestión de recursos.

—¿Se tuvieron encuentra otras experiencias?, ¿allí los organismos internacionales también mediaban o participaban?

—En un artículo de su autoría en La Diaria del 10 de febrero de 2019 señalaba: «Hoy, cuando recorremos un presente muy empinado, las debilidades e incumplimientos de la izquierda emergen con mayor nitidez y crudeza». Respecto a la «nueva» matriz de protección social, y en especial a la política socioasistencial, ¿qué debilidades se fueron dando entre aquello propuesto y lo realizado?

—¿Cuál cree que ha sido el aporte de estos organismos a la configuración de la política socioasistencial, y en general, sobre la mirada acerca de la pobreza y los instrumentos para su superación?

Entrevista a responsable de alta conducción política del MIDES entre 2005-2010 y 2015-2020

—Entre 2005¹⁵⁸ y 2010 hubo 12 acuerdos en área social con el BID y 5 BM para protección social y administración de la protección social. ¿En los momentos de discusión y formulación del programa del FA hubo algún tipo de intercambio/referencia/consideración hacia los organismos internacionales?

—¿Cómo se procesaron los primeros vínculos entre el gobierno de izquierda y los organismos internacionales?; ¿había temores/desconfianzas?

—¿En el campo socioasistencial, ¿sobre qué temas o asuntos se establecieron las conversaciones y con qué organismos principalmente?

—Cuál es la dinámica de trabajo que se establece?; ¿en estos procesos de intercambio el país recibía algún tipo de demanda o sugerencia?

—En el proceso de formulación del PANES y PES/RAIS. ¿Cuáles eran las preocupaciones o aspectos de interés que colocaban los organismos internacionales?, ¿qué diagnóstico tenían sobre el país, y en particular el campo socioasistencial?; ¿qué respuestas (programáticas) sugerían?; ¿cuáles fueron los asuntos de mayor discrepancia/tensión y los puntos de acuerdo?

—¿En la elaboración de política pública constituyen un actor político de referencia y con incidencia?, ¿en qué asuntos?¹⁵⁹

—¿Qué papel¹⁶⁰ les adjudicaría a los organismos internacionales en este proceso de formulación del PANES y PES/RAIS?

158: Acuerdo de Cooperación Técnica (BID, 2008). programa de fortalecimiento institucional del MIDES tendrá cuatro grandes ejes o lineamientos estratégicos: (i) Mejora del ciclo de diseño, monitoreo, ejecución y evaluación de políticas y programas; (ii) Implementación de un nuevo modelo de gestión de programas y recursos, y su articulación territorial; (iii) Fortalecimiento de la gestión de los recursos humanos; y (iv) Optimización de los procesos administrativos de gestión de recursos.

159: ¿Asuntos financieros, por el conocimiento especializado, por la experiencia acumulada en la región, porque suponen un apoyo político sustantivo para la legitimidad de los gobiernos?

160: ¿Complementario y adicional, dominante y decisivo, o flexible en algunos aspectos pero categórico/decisivo en otros?

—¿Cuál cree que ha sido el aporte de estos organismos sobre la mirada acerca de la pobreza y los instrumentos para su superación?; ¿cuáles fueron las principales sugerencias de los organismos internacionales que finalmente fueron consideradas en la formulación del PES/RAIS?

—Para la formulación del PANES y PES/RAIS se convocó a un equipo académico perteneciente a la UdelaR. ¿Por qué consideraron la participación de este equipo?, ¿qué papel jugó en el intercambio con los organismos internacionales?

—¿Cuáles fueron los principales hitos de la cooperación internacional tanto en el diseño y desarrollo del PANES como de la RAIS?

—¿Qué valoración histórica haría del proceso de relacionamiento de la izquierda en el gobierno con estos organismos?

—¿Qué opinión le merece la idea que los organismos «venden recetarios» a los países?

Entrevista a técnico (I) del equipo MIDES participante en el diseño de la RAIS del PE

—Entre 2005¹⁶¹ y 2010 hubo 12 acuerdos en área social con el BID y 5 BM para protección social y administración de la protección social. ¿En los momentos de discusión y formulación del programa del FA hubo algún tipo de intercambio/referencia/consideración hacia los organismos internacionales?

—¿Cómo se procesaron los primeros vínculos entre el gobierno de izquierda y los organismos internacionales?; ¿había temores/desconfianzas?

—¿En el campo socioasistencial, ¿sobre qué temas o asuntos se establecieron las conversaciones y con qué organismos principalmente?

—¿Cuál es la dinámica de trabajo que se establece?; ¿en estos procesos de intercambio el país recibía algún tipo de demanda o sugerencia?

—En el proceso de formulación del PANES y PES/RAIS. ¿Cuáles eran las preocupaciones o aspectos de interés que colocaban los organismos internacionales?, ¿qué diagnóstico tenían sobre el país, y en particular el campo socioasistencial?; ¿qué respuestas (programáticas) sugerían?; ¿cuáles fueron los asuntos de mayor discrepancia/tensión y los puntos de acuerdo?

—¿En la elaboración de política pública constituyen un actor político de referencia y con incidencia?; ¿en qué asuntos¹⁶²?

—¿Qué papel¹⁶³ les adjudicaría a los organismos internacionales en este proceso de formulación del PANES y PES/RAIS?

161: Acuerdo de Cooperación Técnica (BID, 2008). programa de fortalecimiento institucional del MIDES tendrá cuatro grandes ejes o lineamientos estratégicos: (i) Mejora del ciclo de diseño, monitoreo, ejecución y evaluación de políticas y programas; (ii) Implementación de un nuevo modelo de gestión de programas y recursos, y su articulación territorial; (iii) Fortalecimiento de la gestión de los recursos humanos; y (iv) Optimización de los procesos administrativos de gestión de recursos.

162: ¿Asuntos financieros, por el conocimiento especializado, por la experiencia acumulada en la región, porque suponen un apoyo político sustantivo para la legitimidad de los gobiernos?

163: ¿Complementario y adicional, dominante y decisivo, o flexible en algunos aspectos pero categórico/decisivo en otros?

—¿Cuál cree que ha sido el aporte de estos organismos sobre la mirada acerca de la pobreza y los instrumentos para su superación?; ¿cuáles fueron las principales sugerencias de los organismos internacionales que finalmente fueron consideradas en la formulación del PES/RAIS?

—Para la formulación del PANES y PES/RAIS se convocó a un equipo académico perteneciente a la UdelaR. ¿Por qué consideraron la participación de este equipo?, ¿qué papel jugó en el intercambio con los organismos internacionales?

—¿Cuáles fueron los principales hitos de la cooperación internacional tanto en el diseño y desarrollo del PANES como de la RAIS?

—¿Qué valoración histórica haría del proceso de relacionamiento de la izquierda en el gobierno con estos organismos?

—¿Qué opinión le merece la idea que los organismos «venden recetarios» a los países?

Entrevista a técnico (II) del equipo MIDES participante en el diseño de la RAIS del PE

—Entre 2005¹⁶⁴ y 2010 hubo 12 acuerdos en área social con el BID y 5 BM para protección social y administración de la protección social. ¿En los momentos de discusión y formulación del programa del FA hubo algún tipo de intercambio/referencia/consideración hacia los organismos internacionales?

—¿Cómo se procesaron los primeros vínculos entre el gobierno de izquierda y los organismos internacionales?; ¿había temores/desconfianzas?

—¿En el campo socioasistencial, ¿sobre qué temas o asuntos se establecieron las conversaciones y con qué organismos principalmente?

—¿Cuál es la dinámica de trabajo que se establece?; ¿en estos procesos de intercambio el país recibía algún tipo de demanda o sugerencia?

—En el proceso de formulación del PANES y PES/RAIS. ¿Cuáles eran las preocupaciones o aspectos de interés que colocaban los organismos internacionales?, ¿qué diagnóstico tenían sobre el país, y en particular el campo socioasistencial?; ¿qué respuestas (programáticas) sugerían?; ¿cuáles fueron los asuntos de mayor discrepancia/tensión y los puntos de acuerdo?

—¿En la elaboración de política pública constituyen un actor político de referencia y con incidencia?; ¿en qué asuntos¹⁶⁵?

—¿Qué papel¹⁶⁶ les adjudicaría a los organismos internacionales en este proceso de formulación del PANES y PES/RAIS?

164: Acuerdo de Cooperación Técnica (BID, 2008). programa de fortalecimiento institucional del MIDES tendrá cuatro grandes ejes o lineamientos estratégicos: (i) Mejora del ciclo de diseño, monitoreo, ejecución y evaluación de políticas y programas; (ii) Implementación de un nuevo modelo de gestión de programas y recursos, y su articulación territorial; (iii) Fortalecimiento de la gestión de los recursos humanos; y (iv) Optimización de los procesos administrativos de gestión de recursos.

165: ¿Asuntos financieros, por el conocimiento especializado, por la experiencia acumulada en la región, porque suponen un apoyo político sustantivo para la legitimidad de los gobiernos?

166: ¿Complementario y adicional, dominante y decisivo, o flexible en algunos aspectos pero categórico/decisivo en otros?

—¿Cuál cree que ha sido el aporte de estos organismos sobre la mirada acerca de la pobreza y los instrumentos para su superación?; ¿cuáles fueron las principales sugerencias de los organismos internacionales que finalmente fueron consideradas en la formulación del PES/RAIS?

—Para la formulación del PANES y PES/RAIS se convocó a un equipo académico perteneciente a la UdelaR. ¿Por qué consideraron la participación de este equipo?, ¿qué papel jugó en el intercambio con los organismos internacionales?

—¿Cuáles fueron los principales hitos de la cooperación internacional tanto en el diseño y desarrollo del PANES como de la RAIS?

—¿Qué valoración histórica haría del proceso de relacionamiento de la izquierda en el gobierno con estos organismos?

—¿Qué opinión le merece la idea que los organismos «venden recetarios» a los países?

Anexo II. Consentimiento informado

Formulario de consentimiento informado para la investigación titulada: «Saberes y capacidades estatales en el campo socio asistencial. El papel de los organismos internacionales en la producción de conocimiento especializado sobre la política socioasistencial en el Uruguay del siglo XXI»

Esta investigación se enmarca en el Programa de Doctorado en Ciencias Sociales (opción Trabajo Social) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

La investigación tiene como propósito indagar acerca de cómo se procesó el aporte de los organismos internacionales (BID y BM) al acervo de conocimiento y capacidades estatales en el campo socio asistencial, contribuyendo, de este modo, a los saberes del Estado. Los objetivos específicos son: 1. Caracterizar el contexto socio político y económico que comprende la producción de conocimiento especializado de los organismos multilaterales sobre los procesos de reforma de las políticas públicas en América Latina; 2. Examinar las categorías interpretativas centrales y propuestas de intervención sugeridas por los organismos multilaterales para abordar la pobreza; 3. Conocer los mecanismos utilizados por los organismos internacionales para tramitar la discusión e incorporación de las categorías interpretativas y propuestas de intervención; 4. Identificar cómo estas categorías centrales interpretativas y propuestas de intervención son recogidas y se traducen en mecanismos que operacionalizan la configuración de la política socio asistencial.

La investigación pretende reconstruir el proceso de configuración del Plan de Equidad, en especial la Red de Asistencia en Integración Social (RAIS), a través del desarrollo de entrevistas a actores clave que participaron del mismo y, en ese sentido, su contribución es central para avanzar en esta reconstrucción por su función como integrante del equipo académico de la UdelaR que apoyó el trabajo de diseño de la RAIS. Particularmente se solicita una entrevista semi dirigida y su autorización para grabar. Posteriormente recibirá su transcripción a los efectos de poner en conocimiento la información que será objeto de análisis y pueda realizar las modificaciones o aclaraciones que entienda pertinente.

En el tratamiento de la información surgida en esta entrevista se garantiza la reserva de su nombre y se registrará su función y la institución a la cual respondía.

Este estudio permitirá avanzar en la comprensión de un campo temático poco

explorado hasta el momento por las investigaciones académicas, como es la trama de relaciones y saberes especializados que contribuyó a configurar la nueva política socio asistencial del siglo XXI. En ese sentido, los hallazgos contribuirán a la comprensión de los temas de interés público promovidos por la UdelaR.

La información obtenida en la investigación se utilizará con fines académicos/científicos, como por ejemplo en publicaciones académicas, exposiciones en eventos académicos o científicos .

Una vez finalizada la investigación se realizará una presentación que tendrá carácter de defensa pública y oral en la sede de la Facultad de Ciencias Sociales de la UdelaR. Así mismo la investigación quedará para uso público en el repositorio de la biblioteca de la Facultad de Ciencias Sociales de la UdelaR.

Si durante la investigación llegase a presentarse algún comentario o consulta relacionada con su conducción podrá dirigirse a su investigadora responsable Mag. Yoana Carballo (yoana.carballo@cienciassociales.edu.uy), o en su defecto si entiende necesario a la Comisión Académica de Doctorado de la Facultad de Ciencias Sociales de la UdelaR (cad@cienciassociales.edu.uy) u orientadora Profa. Dra. Laura Vecinday (lauravecinday@gmail.com).

Yo, acepto participar en esta investigación. Se me ha explicado con suficiente profundidad y he podido preguntar lo que consideré acerca de la investigación en la que se me invita a participar.

Se me ha entregado una copia de este documento.

Montevideo, de de 2019

Firma

Aclaración

Investigadora responsable: Mag. Yoana Carballo