

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL**  
**Tesis Licenciatura en Trabajo Social**

**Si hay capitalismo, habrá “cuestión social”.**  
Recorrido histórico por las distintas miradas  
de la “cuestión social” en Uruguay

**Anaclara Terradas Negro**  
Tutor: Alejandro Mariatti

**2021**

## ***Agradecimientos***

*A la UdelaR por permitirme transitar este camino*

*A Alejandro por la paciencia en su tutoría y tanta dedicación*

*A mis viejos por el amor, la paciencia y la lucha continúa, por enseñarme la importancia de la solidaridad y el compromiso. Por llevarme desde niña a los comités y enseñarme a pelear en colectivo por lo que consideremos deba ser cambiado.*

*A mi hermano por estar presente en cada paso y por creer en mí.*

*A Aldo, mi compañero, por la dedicación, el amor, la entrega, por cada palabra de aliento, por cada abrazo en el momento justo.*

*A mis hermanas, cami, vale, romi y la chuki, que han acompañado mi vida desde los primeros pasos, por entender cuando no estaba presente en las reuniones, por las cervezas en momentos de agonía, por tanta risa y tanto amor.*

*A Cati y Carmen que acompañan esta locura desde la adolescencia sin claudicar. Que siempre están dispuestas a escucharme y acompañarme en cada paso, en mis aciertos y mis errores.*

*A mica, lu y fabi que ponen todo el amor en la militancia, que me bancaron cuando tenía que estudiar y faltaba o llegaba tarde a alguna reunión, que soportaron mi estrés y fundamentalmente por reafirmar en mí la necesidad de cambiar todo lo que deba ser cambiado y en ellos un extensivo agradecimiento a todos mis camaradas.*

*A mis amigas de la facu, serri, maria y gabi que fueron parte fundamental en este camino, que compartimos largas noches y días de estudio, compañía e intercambio que hicieron de este camino, un camino más hermoso.*

*A la barra de sociales, hernan, joha, sabri, la negra y la colo por tantas jornadas de estudio y risa a las amigas de la práctica, maite, muri, vale, cami y anahi por acompañarme en los momentos más difíciles de la carrera. Por ser incondicionales a pesar de las distancias y mantenernos juntas cuando me atrase en la práctica.*

## **Resumen**

El presente documento tiene como objetivo realizar un análisis histórico de la conceptualización y perspectivas de la “cuestión social”, el mismo será realizado a través de tres perspectivas que se vislumbran en la historia para la comprensión de la “cuestión social” y que fueron construidas por José Pablo Bentura. Estas perspectivas permiten comprender desde qué lugar se define y como se atiende la “cuestión social” en los distintos momentos de la historia y dependiendo de la ideología dominante.

Para realizar este análisis, se hace una periodización de la “cuestión social” en Uruguay, que permitirá vislumbrar más fácilmente las distintas perspectivas. Los periodos estarán marcados por hechos históricos que se consideran importantes en Uruguay y traen transformaciones en la atención a la “cuestión social”. El común denominador de este análisis es que todos los momentos desarrollados se dan en el contexto del capitalismo, dado que es el modo de producción que da lugar al conflicto capital/trabajo.

**Palabras clave: Cuestión social, capitalismo, historia.**

## Índice.

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>5</b>
<b>Aspectos Metodológicos.....</b>	<b>7</b>
<b>1. Cuestión Social concepto y perspectivas.....</b>	<b>9</b>
<b>1. 1. Perspectiva liberal.....</b>	<b>11</b>
<b>1.2 Perspectiva conservadora.....</b>	<b>12</b>
<b>1.3 Perspectiva de ampliación de ciudadanía .....</b>	<b>14</b>
<b>2. Periodización de la cuestión social.....</b>	<b>16</b>
<b>2.1.El alambramiento del campo y la cuestión social agraria. (1858-1903) .....</b>	<b>16</b>
<b>2. 2. La ampliación de la ciudadanía con el batllismo (1903-1958).....</b>	<b>18</b>
<b>2. 3. El comienzo de la crisis, dictadura y posdictadura (1958-1990).....</b>	<b>20</b>
<b>2.4 Consenso de Washington, focalización e individualización (1990-2005).....</b>	<b>23</b>
<b>2.5 La creación del MIDES, continuidad y ruptura (2005-2020).....</b>	<b>26</b>
<b>2.6 ¿Continuidad o ruptura con el gobierno de la coalición multicolor?.....</b>	<b>28</b>
<b>Consideraciones finales .....</b>	<b>31</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>34</b>

## Introducción

El presente documento corresponde a la monografía de grado de la Licenciatura en Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (UdelaR)

El mismo se divide en dos capítulos. En el primer capítulo se expone acerca de la conceptualización de la “cuestión social” y se definen tres perspectivas ideológicas a partir de las cuales se puede interpretar a la “cuestión social”. Estas son tomadas de la tesis doctoral de Bentura (2010). En un segundo capítulo, se realiza una periodización de la cuestión social y se pretende poner en práctica los lentes definidos por Bentura para los distintos períodos seleccionados. Finalmente se realizan algunas consideraciones y reflexiones que se desprenden del trabajo realizado.

Esta investigación pretende realizar un recorrido histórico del concepto de “cuestión social” y sus formas de atención en distintos periodos de la historia, particularmente de la historia de Uruguay. Partiendo de la noción que para el Trabajo Social es fundamental conocer las manifestaciones de la “cuestión social” en todas las épocas y analizar estrategias para poder abordarlas, dado que su surgimiento y principal tarea está vinculado a la atención de las mismas a través de la ejecución y desarrollo de las políticas sociales.

El objeto de estudio es la construcción ideo-política de la “cuestión social” en Uruguay, tanto en su interpretación, como en la intervención en distintos momentos históricos.

Este documento presenta un marco de referencia teórico que problematiza el concepto “cuestión social” y como este se concreta en diferentes formas de abordaje. Si bien trasciende las intenciones de este trabajo, sus orígenes también se vinculan al origen del servicio social en Uruguay. El cual se ha caracterizado en su bagaje teórico por estudiar y conocer sus orígenes que tienen lugar en el conflicto capital/trabajo

Tomando los aportes de Netto (2003), y de Robert Castel (1997), la “cuestión social” surge en la tercera década del siglo XIX para hacer referencia y dar cuenta del fenómeno denominado pauperismo. Un fenómeno que nace en Europa occidental como consecuencia del capitalismo industrial, a raíz de la primera ola de industrialización. Era la primera vez en la historia que había una desigualdad tan visible entre ricos y pobres y que el aumento de las riquezas aumentaba la pobreza de manera casi proporcional. Los sujetos más desposeídos, no sólo carecían de bienes materiales, sino también de condiciones básicas que hacen a la existencia, y esta condición era mantenida en el tiempo.

En palabras de Netto “(...) *la pobreza acentuada y generalizada en el primer tercio del siglo XIX - el pauperismo- aparecía como nueva, precisamente porque se producía por las mismas condiciones*

*que propiciaban en el plano inmediato los supuestos de su reducción y en el extremo, de su supresión” (2003, p 58).*

El análisis de la “cuestión social” forma parte de un proceso de producción y reproducción capitalista, en donde los sujetos venden su fuerza de trabajo , transformándolo en una mercancía y en un modo de producción capitalista donde el objetivo principal es maximizar las ganancias, la fuerza de trabajo se verá explotada a su mayor productividad posible. Dando lugar al conflicto capital/trabajo.

## Aspectos metodológicos.

Para abordar e investigar la temática planteada se utilizó una metodología de tipo cualitativa. Tomando los aportes de Corbetta *“El enfoque subjetivista elaborará, por tanto, procedimientos y técnicas propias de la observación y el análisis de la realidad empírica, que darán lugar al cuerpo de la denominada «investigación cualitativa».”* (2007 p24.)

Resulta importante destacar que *“(…) el método implica, pues, para Marx, una determinada posición (perspectiva) del sujeto que investiga: aquella en que se pone el investigador para, en su relación con el objeto, extraer de él sus múltiples determinaciones”* (Netto, 2000: 75). En este sentido, se resalta que los aspectos metodológicos están vinculados a la perspectiva teórica que se selecciona para la investigación. Estos aportes teóricos, serán de utilidad para reconstruir la historia de la “cuestión social” y conocer más en profundidad cómo se deviene en la realidad actual.

Batthyány y Cabrera dirán que: *“La realidad, en definitiva, no habla por sí sola. Necesita ser interrogada, organizada alrededor de los conceptos. Pero los conceptos son elaborados o reelaborados por el sujeto a partir de su herencia cultural y de su experiencia. Por eso tienen cierto carácter subjetivo”* (2011. p14)

La presente investigación mencionara entre comillas el concepto “cuestión social”, dado que el mismo es una construcción que diversos autores realizan de distintas formas, poniendo en cuestión distintos aspectos, lo que lo transforma en un concepto polisémico y tomará un sentido distinto, en sus diferentes definiciones. En este trabajo se considera a este concepto un punto bisagra en el conflicto capital trabajo, que será de suma importancia para comprender la historia.

Como futuros profesionales del Trabajo Social, es sumamente importante la investigación de los procesos socio-históricos, para conocer y explicar la realidad actual.

Para el desarrollo de la investigación, se consultaron fuentes documentales, textos y trabajos previos que recogieran la historia del concepto de “cuestión social” para obtener una mirada más amplia del tema y reconstruir procesos actuales de las manifestaciones que presenta. Es decir, cuáles fueron aquellos asuntos que fueron entendidos como problemas a ser atendidos de forma pública y que por lo tanto se politizan, pasando a formar parte de la agenda pública de los diferentes gobiernos. Para ellos fueron consultadas leyes y marcos regulatorios que permitan comprender en el contexto que se presenta la “cuestión social” y como la misma es atendida en los distintos periodos.

Definimos entonces la “cuestión social” como, *“(…) el conjunto de problemas políticos, sociales y económicos que el surgimiento de la clase obrera impuso en la constitución de la sociedad capitalista. Así la <cuestión social> está fundamentalmente vinculada al conflicto entre el capital y el trabajo”* (Netto, 1997: p. 5)

El modo de producción en el que vivimos actualmente, es capitalista y es el terreno en donde se producen los principales conflictos. Proletarios y burgueses se encuentran en conflicto permanente en la defensa de sus intereses, por lo que la lucha de clases y el conflicto es inherente a la sociedad actual. “(...) *para Marx, el capitalismo es la producción y reproducción continua y ampliada de la < cuestión social >*” (Netto, 2003, p.55). La expresión “cuestión social” data de cerca de ciento setenta años atrás (Netto, 2003). Da cuenta del pauperismo nacido en Europa occidental como impacto de la primera industrialización. En épocas pasadas la humanidad sobrellevo situaciones de hambruna y carencias, pero la novedad sin precedentes es que, en el orden burgués, “(...) *por primera vez en la historia, la pobreza crecía en razón directa con el aumento de la capacidad social de producir riquezas*” (Netto, 2003:58).

La presente investigación tomará de la tesis doctoral de José Pablo Bentura los tipos ideales construidos para identificar las diferentes expresiones de la “cuestión social”: i) perspectiva conservadora, ii) perspectiva neoliberal, iii) perspectiva social. Esta forma de comprender la “cuestión social”, ayudará a entender cómo se atiende la misma en distintos momentos de la historia, dependiendo de cómo se comprenda la misma, se adjudicará una forma distinta de atención, generando diferentes proyectos de intervención y administración.

## Capítulo 1

### Conceptualización y perspectivas

La “cuestión social” no es una cuestión objetiva, sino que es una situación subjetiva e ideológica. En términos marxistas se ubica en el plano de la superestructura. La “cuestión social” es una secuencia de manifestaciones y respuestas que dialogan entre sí. Es la discusión entre capital y trabajo, que se refleja constantemente en nuevas contradicciones que buscan sus respuestas.

Tomando los aportes de Castel

La “cuestión social” es una aporía fundamental en la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura. Es un desafío que interroga, pone de nuevo en cuestión la capacidad de una sociedad (lo que en términos políticos se denomina una nación) para existir como un conjunto vinculado por relaciones de interdependencia. (1997. p 20).

La “cuestión social”, es indisociable y constitutiva del capitalismo, en sus diferentes fases, el capitalismo presenta diferentes manifestaciones de una misma “cuestión social”, que hacen a un conjunto de problemas políticos, económicos y sociales que se desprenden de la relación capital/trabajo. En este sentido Netto (2003), plantea que la misma es imposible de erradicar, sin la erradicación del capitalismo.

Tomando la tesis doctoral de Bentura (2010), resulta importante destacar que la “cuestión social”, es cuando los problemas son atendidos y reconocidos a través de la intervención estatal.

“Cuestión social” se entiende el soporte ideológico a través del cual se legitima y se direcciona la intervención estatal sobre —lo social— desde la emergencia del capitalismo monopolista. Se trata de una interpretación y una valoración acerca de aquellas situaciones sociales que constituyen o pueden constituir una amenaza para la reproducción de una sociedad como un todo o de alguno de sus sectores. Se trata también de una propuesta de intervención y administración sobre tales situaciones. (p.60)

En este sentido, resulta fundamental destacar el rol del trabajo social, en tanto profesión que surge para atender la “cuestión social”. Cuando el estado asume su atención a través de políticas sociales, se vuelve necesaria la aparición de un profesional que las desarrolle y las ejecute.

Iamamoto define:

La “cuestión social” no es sino expresión del proceso de formación y desarrollo de la clase obrera y su ingreso en el escenario político de la sociedad exigiendo su reconocimiento como clase por parte de empresarios y del estado. Es la manifestación en lo cotidiano de la

vida social, de la contradicción entre el proletariado y la burguesía, la cual pasa a exigir otros tipos de intervención, más allá de la caridad y la represión (1998, p. 82).

Para el trabajo social es imprescindible conocer y desentrañar las manifestaciones de la “cuestión social”, que le permitan pensar y ejecutar políticas que contribuyan a mitigar los efectos de la misma. Ahora, bien, resulta importante resaltar que la “cuestión social” no se supera únicamente atendiendo sus manifestaciones, sino que su superación requiere, la superación del capitalismo que permita ponerle fin a la contradicción capital/trabajo, en la cual el trabajo es una producción social y el capital se ve reducido a la apropiación individual de quienes lo concentran.

El trabajo social en tanto profesión, administra parte de la atención de la “cuestión social”, pero no tiene elementos para resolverla ni es pertinente que suponga asumir esta responsabilidad ni ubicarse en un rol mesiánico. Es una profesión constitutiva y legitimada por el sistema capitalista. En palabras de Netto, es “(...) *una práctica institucionalizada, socialmente legitimada y legalmente sancionada*” (Netto, 1997: p.5)

Tomando los aportes de Iamamoto (1998) el trabajo social reproduce

(...) intereses contrapuestos que conviven en tensión. Responde tanto a las demandas del capital como a las del trabajo y solo puede fortalecer uno u otro polo por la mediación de su opuesto. Participa tanto en los mecanismos de dominación y explotación como también, al mismo tiempo y por la misma actividad da respuesta a las necesidades de sobrevivencia de la clase trabajadora y de la reproducción del antagonismo en esos intereses sociales, reforzando las contradicciones que constituyen el móvil básico de la historia. (p.80)

En lo que respecta a la institucionalización del trabajo social como profesión, la misma surge vinculada al crecimiento de la atención del Estado a través de instituciones que prestan servicios sociales. Parte de las contradicciones constitutivas de la profesión es que sus demandas son construidas por su patrón, quien paga el salario del profesional, mientras que su atención está dirigida a la clase trabajadora.

Tal como expresa Iamamoto, “*Se establece entonces, una disyuntiva entre intervención y remuneración, entre quien demanda y quien recibe los servicios del profesional*” (1998, p 87)

Retomando lo planteado por Bentura (2010), resulta fundamental en este trabajo tomar la forma en la que define tres lentes a partir de los cuales se puede entender la “cuestión social” en los distintos periodos de la historia, lo cual ayuda a comprender las maneras en las que se atendió la misma y las cuales representan distintas perspectivas ideológicas. Se centran en esta distinción las discusiones que se dan en el orden burgués, para determinar dónde empieza lo público y lo privado, sobre quien o quienes recae la responsabilidad por la sobrevivencia, como se delimitan los aspectos de la vida

social que deben ser regulados por la política y cuál es el rol del Estado en la intervención. Cada lente con el que se mira la “cuestión social”, nos dará una respuesta distinta de atención que estará enmarcada en los intereses y las definiciones políticas que asuma el Estado en ese momento.

El siguiente apartado, desarrollará estas perspectivas de comprender la llamada cuestión social.

### **Las tres perspectivas y los tres colores.**

Bentura presenta un recurso didáctico, con el que, por medio de colores, logra identificar cada una de las perspectivas. Además de la utilidad para la memoria visual, el recurso es muy pertinente, pues los colores que trae son los que representan a la bandera de Francia. Su revolución, la que dio inicio a este proceso en 1789, representa una síntesis de las tres perspectivas, con el azul que representa a la burguesía y el liberalismo que reivindican libertad; con el blanco de la aristocracia y sus valores conservadores que reclaman fraternidad comunal; y con el rojo de los trabajadores y comuneros que reclaman igualdad. Los tres colores representan las diferencias en las tres perspectivas y el conflicto permanente que se genera en el orden burgués.

#### **1.1 La perspectiva liberal**

La primera perspectiva que define Bentura (2010) es la neoliberal, para los liberales la libertad individual es un principio fundamental, su principal preocupación es que el Estado no atente contra la libertad individual. Los liberales niegan la existencia de una “cuestión social” y responsabilizan a los individuos que no han logrado un desarrollo exitoso por no tomar buenas elecciones y por eso han fracasado. La atención de los problemas sociales para esta perspectiva es a través de la caridad y la filantropía que son los mecanismos que el propio mercado genera para enfrentarla.

En palabras de Bentura

Para esta perspectiva, el resultado de esa lucha de todos contra todos será, finalmente, el bien común. La función de las instituciones es la de garantizar reglas de juego más o menos civilizadas, comenzando por garantizar la propiedad privada. Se niega la existencia de una “cuestión social” y a lo sumo se reconoce la existencia de problemas sociales. (2010: p.62).

El neoliberalismo se posiciona en contra de la promoción de la igualdad por parte del Estado, en el entendido de que la libertad individual es la generadora de igualdad, y es responsabilidad de cada

sujeto obtener las posibilidades para su desarrollo, únicamente el Estado debe intervenir en casos extremos. Desde esta perspectiva el ser humano siempre es visto y tomado como un individuo y no como un conjunto o como sociedad.

La “cuestión social” desde esta perspectiva es la intervención estatal y de otras instituciones que interfieren en la libertad individual y de mercado. Esta corriente propone que la caridad y la filantropía son los que deberían llevar adelante las intervenciones para mitigar los problemas sociales.

Desde los años 70 venimos viendo un avance de esta perspectiva, en su versión neoliberal tanto en las prácticas sociales, como en la economía. (Harvey 2005). Su renacimiento obedeció a una nueva regulación de la tasa de ganancia, lo que motivó una serie de ajustes que consolidaron un nuevo orden civilizatorio (Dardot y Laval, 2009).

Tomando los aportes de Harvey:

El neoliberalismo es, ante todo, una teoría de prácticas político-económicas que afirma que la mejor manera de promover el bienestar 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 (2005 p.6).

Los conceptos fundamentales como hemos mencionado para esta perspectiva son la libertad individual y la dignidad y esta libertad no debe ser restringida por el Estado.

El Estado deberá únicamente promover la libertad de mercado, la propiedad privada y el libre comercio para que el propio mercado genere sus mecanismos de regulación en un sistema de individuos libres que serán responsables de su desarrollo y responderán individualmente por sus acciones y bienestar.

## **1.2 La perspectiva conservadora**

Surge en las capas medias de la sociedad, que no se consideran parte del proletariado y temen la revolución de la clase antes mencionada. Tampoco representan a la burguesía, pero buscan una alianza que reconozca sus capacidades para transmitir valores morales que ayuden a sostener el orden establecido. La preocupación fundamental en esta perspectiva es mantener la cohesión social, mantener unida la sociedad. Para esto es necesario reforzar los valores morales.

Bentura (2010) dirá “*La < cuestión social >, por tanto, se define a partir de las amenazas a la cohesión social; es entendida como todo aquello que pueda poner en riesgo o en duda que la sociedad se mantenga unida.*” (p72). Para atender la “cuestión social” desde esta perspectiva es imprescindible la solidaridad entre clases. Para esto, es importante la división social del trabajo que permite desarrollar mecanismos de solidaridad entre semejantes, manteniendo una relación de interdependencia de modo tal que todos los individuos, desde sus distintos lugares, con mayor o menor privilegio contribuyan al bienestar social. Las intervenciones deben tener fundamentalmente una función moral, es fundamental la educación y la responsabilidad de la familia para que los sujetos tengan una moral adecuada que les permita vivir dentro de los parámetros de normalidad y buena conducta. Esta perspectiva, también es denominada de integración social, dado que su fundamento central es la cohesión e integración de los sujetos para mantener un sistema pacífico, alejado de posibles revoluciones y malas conductas. Desde esta perspectiva y desde un paradigma positivista, los seres humanos como sujetos biológicos nos mantenemos unidos por la naturaleza, pero la cohesión social necesita algo que mantenga su unidad, y eso es la moral.

Una de las principales amenazas para los conservadores es la transformación de los valores éticos y morales de la clase obrera, que puedan devenir en una posible revolución, por este motivo suele asociarse a la perspectiva neoliberal para en conjunto impedir una revolución de la clase obrera. Otra de sus amenazas es la posibilidad de que el proletariado les quite sus privilegios y en su reclamo por la igualdad todos sean proletarios, incluidas las capas medias.

En palabras de Bentura 2010

La “cuestión social” será construida por el pensamiento conservador en oposición al liberalismo. El acelerado proceso de transformación era vivido por amplios sectores de la sociedad como amenazante, la descomposición material y moral de la clase trabajadora, no solo escandalizaba a las clases acomodadas, sino que también veían, detrás de este proceso, la amenaza de la revolución. (p. 63)

En esta perspectiva los conflictos son por anomia y rompen con la armonía, las clases sociales deben ser complementarias entre sí y por tanto “(...) la lucha de clases es una expresión de anomia que debe ser conjurada mediante un conjunto de intervenciones regulatorias de modo tal de establecer mecanismos civilizados de negociación.” (Bentura; 2010: 77).

En cuanto a la economía, el Estado debe intervenir lo menos posible, la propiedad privada y la responsabilidad individual son conceptos fundamentales. En el mercado laboral es desde esta perspectiva fundamental que tanto trabajadores como empresarios, sean sujetos morales, reconozcan sus funciones sociales y respondan a los intereses sociales, antes que a sus intereses individuales para mantener la cohesión.

### 1.3 La perspectiva de ampliación de ciudadanía

Esta perspectiva, está vinculada a la ampliación del Estado y la ciudadanía. Se sustenta en la posibilidad de que los sujetos mejoren sus condiciones de vida en el marco del capitalismo. Se busca el horizonte de la igualdad, en su sentido más amplio. A diferencia de la concepción de igualdad de la burguesía, que es únicamente ante la ley. En esta perspectiva, la clase obrera se construye en sí, para sí, transitando un camino hacia la igualdad. El Estado es definido como el ideal burgués, que defiende los intereses de su clase y se construye también para sí. Desde una perspectiva socialdemócrata, que no intentara ponerle fin al capitalismo, sino brindar ciertas concesiones, que le permitan a la clase obrera mejorar sus condiciones de vida.

Tomando a Bentura (2010)

La única alternativa es la organización del proletariado como clase en sí y para sí de tal forma que se opongan los intereses particulares del proletariado a los intereses particulares de la burguesía. De tal suerte que se genera en la sociedad una dualidad de poderes que sólo será resuelta con la revolución que llevará al proletariado a sustituir a la burguesía como clase dominante. (p80).

La preocupación central de la clase trabajadora en esta perspectiva es ampliar los derechos de la ciudadanía y mejorar las condiciones de vida de los sujetos. La atención de la “cuestión social” se dará a través de la ampliación del Estado y las instituciones creadas para dichos fines. Para atender la “cuestión social”, se debe modificar el actual modo de producción, que es totalmente desigual. La “cuestión social” debe ser atendida con una mejor distribución de la riqueza y caminando hacia un mundo más equitativo, sin desigualdad económica.

La perspectiva de ampliación de la ciudadanía no puede revertir completamente la lógica desigual del capitalismo, pero puede producir condiciones que permitan acercarse a ese horizonte, aunque no logre, ni pretenda alcanzarlo. Para mejorar las condiciones de vida de los sujetos desde esta perspectiva, no es suficiente con bienes materiales, sino que deben contar con igualdad de oportunidades que le permitan transformar sus trayectorias.

Desde esta perspectiva es central desmercantilizar la economía y politizar a la sociedad, es decir ampliar la ciudadanía, para que los sujetos tengan participación en la política. Parte de sus principales conceptos es el cooperativismo y la participación ampliada en la toma de decisiones y

negociaciones con los sujetos organizados. Es necesario encontrar formas de que los ciudadanos participen en el ámbito público, para colectivamente reconocer, definir y gestionar sus necesidades. De este modo surgen nuevas demandas por parte de la ciudadanía, como las luchas por la equidad de género, la diversidad, la ecología. Nuevos temas que la propia ciudadanía a través de su participación y de ampliar la democracia trae al debate y conquista nuevos derechos.

Tal como indica Bentura “(...) *la lucha histórica de la perspectiva social o de ampliación de la ciudadanía, va a ser, precisamente la desnaturalización de las fuentes de la justicia, la exigencia de justicia social, vale decir: social, construida socialmente y no natural*” (2010; p251)

Es decir, el mercado no aporta naturalmente la justicia social, la misma debe ser exigida y conquistada, se debe desvincular la idea de justicia como algo natural, sino que es socialmente construida.

Si bien esta perspectiva, encuentra sus orígenes en la ideología socialista y el comunista, se diferencia de ellas por concentrarse en la búsqueda de la igualdad y la lucha por la justicia social dentro del sistema capitalista.

A lo largo de este capítulo, podemos comprender que la “cuestión social”, además de poder ser atendida e interpretada con distintos lentes como plantea Bentura, también es conceptualizada teóricamente de diversas miradas y análisis por los distintos autores. Lo que hace de ella una cuestión difícil de comprender y con distintas aristas que se vuelven necesarias analizar.

El planteo de las tres perspectivas, nos ayudará a desentrañar las manifestaciones de la “cuestión social” en distintas etapas y concluir luego en las rupturas y continuidades de la misma en la actualidad, observando cómo se aplica cada una de las perspectivas a lo largo de la historia. Podremos ver en cada momento cómo se aplican los distintos lentes y cómo se vislumbran los colores que representan cada momento.

## Capítulo 2

### Periodización de la “cuestión social”

En este capítulo se realizará una periodización de la historia uruguaya, en la cual se analizará cuál es el lente que mejor define cada momento histórico y de qué manera se expresa y se atiende la “cuestión social” en los distintos momentos dependiendo de los lentes antes definidos.

#### 2.1 El alambramiento del campo y la cuestión social agraria. (1858-1903)

Como punto de partida, un hecho importante de analizar, donde podemos observar como comienza a surgir en Uruguay la “cuestión social”, es el primer alambramiento del campo, comienza aquí un conflicto distributivo de la tierra y una transformación profunda en la estructura económica, transitando un camino hacia la primera modernización. El alambramiento de los campos dio comienzo a la posibilidad de ejercer plenamente la propiedad de la tierra, delimitando las posesiones de cada individuo, tomando los aportes de Jacob “*el alambramiento de los campos y sus ventajas técnicas en la ganadería, así como la mecanización del trabajo agrícola no es más que el comienzo de la implantación de métodos capitalistas de producción en el medio rural que van sustituyendo a las prácticas antiguas*” (1969.p14). Este proceso contribuyó a la consolidación del latifundio en Uruguay, debilitando a los medianos y pequeños propietarios rurales, dado que el código de la asociación rural, exigía la medianería forzosa en los alambramientos, es decir si un propietario almadraba su estancia, el propietario lindero debía asumir la mitad de los costos. Por tal motivo los pequeños y medianos propietarios rurales terminan desprendiéndose de sus tierras y ganados por no poder asumir los costos.

Otra consecuencia importante del alambramiento, es la subdivisión de las tierras, esto permitió que las tierras se mantengan bajo la propiedad de la misma familia, se repartían las porciones de tierra entre los miembros de la familia, para que las poblaran, pero siempre pertenecían a los mismos propietarios. Esto consagró el pasaje de las estancias feudales a sociedades anónimas.

Como menciona Jacob (1969), la consecuencia más importante que trajo consigo el alambramiento fue la disminución en la necesidad de mano de obra, dejando a miles de familias desempleadas. La función del peón rural, se modificó y ya no era necesaria su permanencia en la estancia, por lo tanto, fueron expulsados y conformaron nuevos poblados, en términos de Benjamín Nahum

El alambre determinó una menor necesidad de mano de obra, la consiguiente expulsión de la estancia de peones y agregados, la formación de núcleos suburbanos y rurales ("pueblos de

ratas") que los congregaban; en suma, la definitiva marginalización de la población pobre de la campaña y el inicio de la desaparición del gaucho. (1968, p. 62).

Uno de los mayores problemas que tenían los propietarios rurales, era la pérdida de ganado que salían del campo, con los alambrados esto no sucede, lo que permite una disminución significativa en las pérdidas económicas, además del ahorro en mano de obra ya que no necesitan quien cuide de los animales. El beneficio económico para los propietarios fue exponencial, mientras que los trabajadores rurales comenzaban a vivir situaciones de hambre, miseria y falta de empleo, dado que la aparición de un producto industrial, eliminó gran parte del trabajo humano, volviendo prescindible la mano de obra del hombre.

El contexto global de conmociones sociales en otros países y el crecimiento del desempleo en los peones rurales, despertó en la Asociación Rural el temor a una posible subversión, lo que llevó a pensar algunas estrategias de atención a esta nueva cuestión. La solución de los rurales fue que los desempleados se dedicaran a la agricultura y dejaran la ganadería, esto contribuiría a la civilización del gaucho y lo mantendría alejado de las ideas subversivas.

Tal como menciona Nahum

De una u otra forma, todos los rurales coincidieron en la solución agrícola. En tierras fiscales, en chacras de ejidos, en colonias especiales, a través de la acción estatal o privada, pero siempre dirigido al mismo fin: fijar en la tierra al desplazado, eliminarlo de la actividad ganadera, sedentarizarlo, pacificarlo (1967, p 77).

El proyecto de la Asociación rural no fue exitoso, la falta de acuerdo entre ellos dificultó la puesta en marcha del mismo, pero su preocupación ante una posible subversión crecía. El militarismo aparece como otra posible solución, aunque los rurales no estaban a fin con esta solución, porque entendían que debían tener un trabajo útil para sí y para el país, pero lo cierto fue que muchos desempleados terminaron alistándose en el ejército.

En síntesis, podemos observar que el alambramiento dejó consecuencias sociales profundas en el mundo del trabajo, generó desempleo y no brindó a los desempleados un lugar el proceso productivo del país, generando una migración del campo a la ciudad para aquellos que no encontraran su lugar. A su vez se legitiman las penas de aquellos que han sido expulsados en el proceso de modernización, transformándolos en "peligro". Podemos observar aquí una contradicción profunda entre el desarrollo del capital y el trabajo.

Durante este período reconocemos una ausencia de atención a la "cuestión social" o en tal caso, una atención desde la fuerza de la policía, o el enrolamiento al ejército. El diagnóstico que hace a estas poblaciones, ser presentadas como "peligrosas", es de alguna forma representante de esa

construcción social conservadora, que se siente desestabilizada en su armonía por la llegada de esta población que irrumpe de forma de anomia y coloca a la educación y los valores como medio para resolver esta encrucijada. Civilización y barbarie. A decir por Barran (1998) se vive en esta época un proceso de disciplinamiento, que pretende el pasaje de una sensibilidad bárbara y una civilizada en la cual , la educación , el trabajo y la moral se vuelven pilares fundamentales para la transformación de la sociedad , que reafirma en los sujetos sentimiento de culpa, vergüenza y disciplina.

La atención a esta “cuestión social”, aparecerá a partir del primer batllismo. Por lo tanto, fijamos aquí un nuevo periodo para el análisis de la “cuestión social”.

## **2.2 La ampliación de la ciudadanía con el batllismo (1903-1958)**

El batllismo se conoce como un proceso político que atraviesa el Uruguay del siglo XX. Se caracteriza por ser un periodo de transformaciones políticas y sociales, que dan lugar a la expansión del Estado, es liderado en sus comienzos por José Batlle y Ordoñez, que luego consolidó una identidad ideológica en nuestro país. Las transformaciones y logros del batllismo son una respuesta a la inestabilidad social que atravesaba el sector ganadero y el crecimiento exponencial de la economía urbana, por las migraciones del campo a la ciudad. Indica Frega (2008), que en Uruguay habitaban, según el censo de 1908, un millón de personas, de las cuales la cuarta parte residía en la capital montevideana por lo que el crecimiento demográfico y el urbanismo crearon para Uruguay nuevas posibilidades económicas y culturales y aceleraron el proceso de industrialización.

En este periodo se consolida un Estado moderno, que extiende las funciones del Estado, con el fin de garantizar un equilibrio entre las distintas clases sociales que contribuya a una cohesión social, pero manteniendo sus vínculos con el capital y sin dejar de ser un Estado burgués.

Tomando los aportes de Finch (2005)

La ideología del batllismo fue, fundamentalmente, una ideología de clase media. Aunque ningún sector social fue excluido de la alianza batllista, los mejor representados fueron el de la pequeña industria y el de los empleados públicos y privados. Un sentimiento igualitario combinado con la defensa de la propiedad, la creencia en el valor de la movilidad social manifestada a través del apoyo a la educación y a la igualdad de oportunidades y la

afirmación del Estado por encima de los intereses de las distintas clases sociales, fueron rasgos característicos de la temática del movimiento (p.28)

Los principales pilares ideológicos del batllismo sientan sus bases en el entendido de que el Estado debe regular los distintos aspectos de la vida social, interviniendo en la economía y promoviendo un crecimiento económico a través de la industrialización.

En este sentido, el batllismo dio continuidad a los procesos iniciados en el último cuarto del siglo XIX. Consolidó el Estado intervencionista, pero con una nueva orientación dirigida a la población urbana, particularmente a los sectores populares. Las principales transformaciones en este aspecto, estuvieron vinculadas a las políticas de estatización, nacionalización e industrialización de la economía.

Tal como menciona Frega (2008)

El intervencionismo estatal en la economía alcanzó nuevas áreas y modalidades, tales como la inversión directa en empresas dedicadas a la producción de bienes y servicios, el control de la moneda y el crédito, o la fijación de algunos precios y salarios. También se había ido afirmando la idea de un "Estado Providencia", es decir que se anticipara a los conflictos sociales y actuara como árbitro en las relaciones entre el capital y el trabajo (p.31)

En referencia a lo social, se desarrolló una amplia legislación laboral. El Estado batllista asumió un nuevo rol en los conflictos sociales, su discurso se muestra a favor de las organizaciones sociales y colectivos de trabajadores y mejora las condiciones de los mismos. Las movilizaciones sociales tuvieron un gran protagonismo en el avance de la legislación laboral durante este periodo.

Las reformas impulsadas por el batllismo partían de la idea que siendo Uruguay un país nuevo y pequeño podía superar algunas cuestiones planteadas por el capitalismo en el conflicto entre capital y trabajo. En este sentido, plantea una universalización del acceso a servicios esenciales como la salud y la educación, que se mantuvieron hasta nuestros días y que los gobiernos más conservadores y liberales no lograron derribar.

Tras las reformas del batllismo, parecía que Uruguay había superado la "cuestión social" que emergió en el siglo XIX, atendiéndola a través de nuevas políticas y una intervención estatal. La creación de un Estado social, generó un mecanismo de concesiones entre el Estado y la clase obrera, mitigando de esta forma posibles conflictos.

En palabras de Bentura 2005

El Estado Social batllista, tanto en el período clásico como en el neobatllismo, desarrolló un sistema de protección social que generó la ilusión de conjura de la "cuestión social",

constituyendo una especie de Ginebra rousseauiana o —Suiza de América‖121 donde eran posible la igualdad, la fraternidad y la libertad. (p 121)

El período batllista, tanto en sus inicios como en el neobatllista, es donde comienza a gestarse el edificio institucional de la “cuestión social”. Su atención y su manifestación se formalizan y canalizan en distintas concesiones, instituciones y manifestaciones.

Podemos observar en este periodo, como la “cuestión social” es comprendida por el batllismo desde una perspectiva socialdemócrata, de ampliación de la ciudadanía y el Estado. En la cual el empleo era un valor central que ofrecía a la clase obrera la posibilidad de una seguridad social ampliada y una posibilidad de ascenso y mejora en sus condiciones de vida.

A mediados de la década del 50 la economía en Uruguay entró en un periodo de largo estancamiento y crisis, lo que llevó a el fin del batllismo y el primer triunfo electoral del partido nacional en 1958. Tendremos a partir de aquí un nuevo mojón histórico de la manifestación y atención de la “cuestión social”.

### **2.3 El comienzo de la crisis, dictadura y posdictadura (1958-1990)**

Con el triunfo del partido nacional el conservadurismo y la moral vuelven a estar en auge. Las primeras políticas del partido nacional, estuvieron dirigidas a limitar la intervención del Estado y acoplarse a las medidas recomendadas por el Fondo Monetario Internacional. La primera reforma estuvo vinculada a la política cambiaria y monetaria, estableciendo una política de liberación económica, dándole al ejecutivo la posibilidad de prohibiciones y restricciones que no se aprobaran necesariamente en el poder legislativo.

El clientelismo político y las conexiones en el parlamento, resultaban fundamentales para obtener favores frente a la crisis económica. Las conexiones permiten obtener empleos en el ámbito público y cuidar los intereses de quienes eran fieles al partido político. Finch dirá

(...) el tradicional esquema batllista creado para reducir los conflictos sociales durante el período de crecimiento de las exportaciones terminó siendo utilizado —y desvirtuado— por la élite política para mantener el estatus del sistema en medio del deterioro de la situación económica. Lo que antes fue una ideología de innovación y reforma se convirtió en una doctrina de parálisis social (2005.p37)

La política económica del nuevo gobierno, trajo un crecimiento de la conflictividad social y como consecuencia nuevas agrupaciones y formas de enfrentamiento a las políticas impulsadas por el partido nacional.

Como indica Demasi (2004)

La política económica impulsada por el nuevo gobierno impactó fuertemente sobre la sociedad donde reconfiguró agrupamientos y profundizó diferencias: el debate social comenzó a polarizarse en torno a oposiciones que no eran habituales, mientras aparecían formas de enfrentamiento que no se veían desde mucho tiempo atrás. Así pueden señalarse el proceso de concentración que condujo a la unidad sindical, y la aparición de fuertes tendencias macartistas que atravesaron a los partidos tradicionales, así como a sectores sociales poco activos hasta entonces. (p10)

La unidad sindical fue un proceso que tardó en consolidarse, atravesó varios intentos fallidos por desacuerdos entre sus integrantes, pero la conflictividad y la crisis que se presente en este periodo aceleró el proceso de unidad y se comenzó a gestar lo que en 1964 sería la CNT (Convención Nacional de Trabajadores), un organismo para coordinar y organizar las luchas y reclamos de la clase obrera.

El segundo gobierno blanco, no tuvo cambios en el estancamiento de la economía y en 1967 el gobierno vuelve a manos del partido colorado, pero no del sector batllista. La economía seguía deteriorada y el gobierno se vio obligado a cambiar su orientación y fortaleció a las empresas privadas. El éxito de la política económica pachequista duró poco y en 1971 la economía volvió a estancarse.

Durante todo este periodo, la tensión social se mantuvo. Se conformó un movimiento de liberación nacional (MLN) a mediados de los años 60 y en 1971 se conforma el frente amplio, un nuevo partido político integrado por los sectores batllistas desplazados del partido colorado, los partidos de izquierda tradicionales (partido socialista y partido comunista) y el partido demócrata cristiano, que buscaría una salida pacífica a la conflictividad del momento

La creación de la CNT y la organización de partidos de izquierda fueron fuertes señales de organización y unificación de las luchas de la clase obrera, para enfrentar el nuevo modelo de desarrollo liberal y oligárquico.

Tomando a Caetano y Rilla (2004)

Hacia comienzos de los años 70, para muchos actores podría resultar pronosticable la perspectiva dictatorial en el sistema político uruguayo. En efecto, la trilogía de crisis económica, social y política se concretó como corolario de un extenso período de deterioro en

las condiciones generales del país. Durante 1973 las señas golpistas resultaban inequívocas si se advertía el desembozado protagonismo militar, la debilidad parlamentaria, el juego de empates y vetos recíprocos en el sistema político, y la agudización de la conflictividad social enfrentada a nuevas prácticas represivas del gobierno.” (p. 80).

En 1973 Uruguay comienza a atravesar el periodo más oscuro de su historia: la dictadura cívico-militar. En este periodo se incrementa la represión y el control autoritario sobre la sociedad, se instaura la censura, el cese de cientos de trabajadores, la intervención militar a través de la educación, la cultura, todos los espacios de formación e intercambio de ideas. La tortura, el encarcelamiento, la violación a los derechos humanos, la desaparición forzada, el robo y el exilio fueron las máximas expresiones del autoritarismo.

El fin de la dictadura llegó en 1985, pero dejó como consecuencia un crecimiento exponencial en la pobreza, el desempleo y los asentamientos. Sanguinetti asumió la presidencia a la salida de la dictadura, su política económica se mantuvo en el liberalismo, pero realizó algunas concesiones como la reapertura de los consejos de salario. El nuevo presidente electo aplica una ley, denominada ley de caducidad de la pretensión punitiva del Estado (Ley 15848), que tiene como objetivo proteger a los militares que cometieron delitos en el periodo dictatorial y especifica en su artículo 1ro

Reconócese que, como consecuencia de la lógica de los hechos originados por el acuerdo celebrado entre partidos políticos y las Fuerzas Armadas en agosto de 1984 y a efecto de concluir la transición hacia la plena vigencia del orden constitucional, ha caducado el ejercicio de la pretensión punitiva del Estado respecto de los delitos cometidos hasta el 1º de marzo de 1985 por funcionarios militares y policiales, equiparados y asimilados por móviles políticos o en ocasión del cumplimiento de sus funciones y en ocasión de acciones ordenadas por los mandos que actuaron durante el período de facto. (Ley 15848)

Tras la aprobación de esta ley, la clase obrera organizada, los familiares y víctimas del terrorismo de Estado, instalan una nueva cuestión: La lucha por la derogación de la ley de caducidad. Se propone un referéndum para la derogación de la ley mencionada y tras alcanzar cientos de miles de firmas, se logra concretar el plebiscito, que termina reafirmando en 1989 la ley de caducidad.

Este periodo que abarcó desde la caída del batllismo y el neobatllismo, hasta el fin de la dictadura, es un proceso largo y lento de consolidación del liberalismo, y la aparición de una “cuestión social” hegemónica, que deja ver claramente el conflicto entre capital y trabajo y como en cada momento de la historia los intereses de la burguesía están presentes y en puja con los intereses de la clase obrera.

Aquí se puede observar como la perspectiva conservadora que definimos anteriormente, es la que define la forma de atención y el entendimiento de la “cuestión social” en este periodo, marcando una fuerte presencia de los valores morales; en convivencia en ciertos periodos con una perspectiva liberal principalmente vinculada a la economía.

Durante la dictadura cívico-militar, la “cuestión social” es militarizada y se transita un momento de grandes persecuciones a la clase obrera. El reclamo frente al hambre y el desempleo se vuelven una “cuestión policial” y el color blanco que representa a los conservadores, que flamea en nombre del “progreso” frente al avance del “comunismo” y en el marco del Plan Cóndor, lo hace representando un régimen que liberalizó la economía y aumentó la deuda externa. La bandera tiene entonces una articulación entre el blanco y el azul, teñida además de negro, por el terrorismo de estado que fue necesario para forzar la implementación de este modelo.

## **2.4 Consenso de Washington, focalización e individualización (1990-2005)**

A partir de 1990 comienza un nuevo mojón de la historia, con el retorno al poder del partido nacional, de la mano del herrerismo conversador y las medidas propuestas en el consenso de Washington, impuestas en los países latinoamericanos bajo la órbita de organismos internacionales de crédito como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial que traerán un cambio en el sistema capitalista hacia un capitalismo global que profundiza la crisis y la “cuestión social” en el Uruguay.

El nuevo gobierno, profundizó en medidas de ajuste fiscal, reformas estatales y ahorro en el gasto público, tomando los aportes de Caetano 2005

las elecciones de 1989 “(...) impulsaron una nueva agenda reformista de corte netamente liberal, dominada por temas como la reducción del déficit fiscal como camino prioritario para abatir la inflación, una fuerte apertura de la economía, la desregulación del mercado laboral, la reforma del Estado a través del instrumento de las privatizaciones, el otorgamiento de mayores espacios para la iniciativa privada y para que el mercado se convirtiera en el gran asignador de costos y beneficios, etcétera. En realidad, se trataba de la llegada al Uruguay de las reformas de primera generación del llamado Consenso de Washington. (p. 22).

Si bien Uruguay transita un momento de crecimiento en su economía por la industrialización y el pleno empleo, no se logra minimizar la exclusión social y los procesos de marginalización. Se empieza a ver reflejada la infantilización de la pobreza y la feminización del desempleo.

En este periodo comienzan a verse reflejadas las medidas del neoliberalismo, una ideología que surge en contraposición al Estado de Bienestar, en el entendido que las medidas del keynesianismo se habían vuelto un obstáculo para el crecimiento de la economía. A nivel global a partir de los años 70 comienza a gestarse un cambio en los procesos de acumulación del capitalismo pasando de un régimen de acumulación “rígido” a un régimen “flexible, generando una “era de derrumbamientos” (Hobsbawm, 1995). El nuevo régimen, no sólo implicó una reestructura en el mundo del trabajo que da lugar a la precarización y flexibilización, sino en todo el esquema productivo del capital.

A nivel nacional, se produce un cambio en las políticas sociales y un intento por reformar el sistema de protección social, modificando la atención de la “cuestión social”. Las políticas se transforman de universales a focalizadas, descentralizadas y financiadas en su mayoría por organismos internacionales, que plantean exigencias en cómo atender la “cuestión social” para otorgar sus préstamos.

Estas transformaciones responden claramente a los postulados del neoliberalismo, que tienen como principio fundamental la libertad individual. En este sentido, cada individuo es responsable de sus trayectorias, siendo libres de tomar sus decisiones y definir su futuro, por lo que el Estado no debe hacerse responsable de su situación de vulnerabilidad, solo en casos extremos. Las nuevas formas de atención de la “cuestión social”, proponen resoluciones individuales y biográficas a problemas estructurales.

A pesar de las reformas en las políticas sociales, el sistema de protección social no tuvo transformaciones profundas en este periodo.

A partir de 1998 Uruguay entra en una recesión económica, que lo lleva a una profunda crisis. La crisis en nuestro país, se produce principalmente por la crisis financiera que atravesaba Brasil y Argentina, la situación económica de los países vecinos impacta directamente en la economía nacional, provocando una caída en las exportaciones de más del 50%. El desempleo en Uruguay, comienza a aumentar rápidamente y el trabajo precarizado y poco remunerado también. En 2002 se produce una crisis bancaria en Uruguay, provocada por la liberación del sistema financiero. Esta crisis produce un estado de emergencia social, debido al desempleo. La pobreza en nuestro país aumenta rápidamente, los principales afectados serán los niños, adultos mayores, y asalariados privados.

Como indica Mariatti (2018) *“La situación a mediados del 2002 se caracterizaba por la caída estrepitosa del nivel de actividad, la desaparición de las reservas internacionales como contrapartida de la corrida bancaria y la suba de la relación deuda/PBI a niveles cercanos al 100%” (p142).*

La desigualdad y la pobreza aumentan exponencialmente en Uruguay y el mercado laboral informal también. En este periodo se da una de las emigraciones más grandes en Uruguay. Aquellos jóvenes con formación, se iban del país en busca de oportunidades.

La profundidad de esta crisis deslegitimó a los gobiernos anteriores contribuyó al triunfo del frente amplio en el año 2004.

Comienza aquí un nuevo capítulo en la historia, la llegada del Frente Amplio al gobierno, es la consolidación de un largo camino que comenzó a transitar en 1958 para enfrentar la crisis y se concretó en 2004 con un triunfo en primera vuelta y un gran apoyo del campo popular para enfrentar la salida a la crisis del 2002.

Claro está que el triunfo del Frente Amplio en Uruguay, también responde a la oleada de gobiernos de izquierda que se gesta en toda América Latina, buscando una alternativa a los gobiernos neoliberales.

El nuevo gobierno asume y en su primer programa de gobierno propone cinco dimensiones con estrategias articuladas que marcarán los pasos en un nuevo camino, transitando hacia un Uruguay: productivo, integrado, democrático, cultural y social.

El eje Uruguay social, estará principalmente vinculado a la atención de la emergencia social que atravesaba el país como consecuencia de la crisis del 2002. En este sentido, se propone un plan de emergencia nacional (PANES), que había sido ya esbozado y pensado al comienzo de la crisis. El objetivo de este plan es la contención a la emergencia social. Una situación de emergencia requiere una respuesta de emergencia, por lo tanto, este plan asistencial se plantea como una salida de urgencia a la situación nacional. El plan es presentado como una salida transitoria, con una duración de dos años y focalizado exclusivamente en los sectores de extrema vulnerabilidad. Plantea herramientas y oportunidades para que los sujetos superen su situación a mediano plazo. El componente principal de este plan es el llamado “ingreso ciudadano”, una transferencia monetaria condicionada, que tenía ciertas contrapartidas que comprometen al sujeto y su familia. Para la ejecución del PANES, se crea al Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), en palabras de Baraibar (2020)

(...) comienza a funcionar en marzo de 2005. Junto a este son desarrollados diversos dispositivos de carácter central y otros territoriales, básicamente orientados a coordinar la oferta pública social y a promover la descentralización y la participación. El Gabinete Social y el Consejo Nacional de Políticas Sociales son parte de los dispositivos centrales, en tanto las Oficinas Territoriales, las Mesas Interinstitucionales, los Consejos Sociales y los

Servicios de Orientación, Consulta y Atención Territorial (SOCAT) conforman los de carácter territorial. (p1).

Este nuevo Ministerio, alejado del ministerio de trabajo (MTSS), será presentado por el presidente Tabaré Vázquez como “el buque insignia”. La bandera de este buque, ¿intentará teñirse de rojo, para enfrentar el azul y el blanco, o por el contrario, logrará consolidar una alianza azul y blanca, neoliberal y neoconservadora para atender la “cuestión social”, dejando el rojo para los consejos de salario?

## **2.5. La creación del MIDES, continuidad y ruptura (2005-2020)**

El Frente Amplio es el primer gobierno que institucionaliza las políticas sociales en un mismo edificio y amplía la atención social. Si bien el primer plan que ejecutará el MIDES será el PANES, este Ministerio continuará vinculado al desarrollo de lo social y se encargará de controlar y articular las políticas sociales.

Al mismo tiempo que el PANES se ejecuta, el gabinete del Frente Amplio comienza a trazar un nuevo plan, que se denomina Plan de Equidad, el cual se aplicará al finalizar el plazo establecido para el PANES.

A partir del 2008 se pone en marcha el plan de equidad. Este plan busca modificar la matriz de protección social en Uruguay. Contiene estrategias y medidas a corto, mediano y largo plazo. Es un plan que está dirigido a toda la población y compromete al gobierno en su conjunto. A través de este plan se materializa y profundiza la estrategia de superación de la pobreza y la reducción de la desigualdad social. Tal como especifica el plan “*la principal orientación del Plan de Equidad refiere a uno de nuestros mayores compromisos: que nadie quede librado sólo a su suerte. Es decir, a su condición social y/o económica*” (Plan de Equidad 2007. p9). Parte de los principales propósitos de este plan es fortalecer los dispositivos estatales y mejorar los instrumentos de protección social, para así promover una mayor justicia social y mejorar las condiciones de vida de la población.

En palabras de Baraibar (2020) “*Las motivaciones fundamentales para el PE (...) se ubican en la necesidad de terminar una respuesta definida como de emergencia. Se instala una escena en la que es tan necesario terminar, como seguir, en tanto se reconocen -aunque no se explican, ni se colocan centralmente en el discurso- problemas que permanecen*” (p311)

Ambos planes son pilares fundamentales en el primer periodo de gobierno del Frente Amplio y se puede observar una clara institucionalización para la atención de la cuestión social y un esfuerzo por garantizar el ejercicio de los derechos de la ciudadanía a través de la igualdad de oportunidades.

Tanto el Plan de Equidad como el PANES, contienen criterios orientadores de los programas desarrollados a nivel regional para el combate a la pobreza, que tienen como objetivo proporcionar a los hogares con mayores dificultades bienes y oportunidades que contribuyan a superar la pobreza.

Pero... ¿implicó el nuevo gobierno un cambio sustancial en la atención de la cuestión social?

Si retomamos los lentes planteados por Bentura, en el análisis de la llegada de la izquierda al gobierno, podríamos decir que se entremezcla una intención socialdemócrata con un devenir neoliberal. La focalización de las políticas sociales, las transferencias condicionadas y la tarjeta alimentaria, establecen cierto control sobre los sujetos, limitando la libertad de elegir dónde comprar, qué comprar y obligándolos a una contrapartida por ser beneficiario de la política asistencial. A su vez, explica Bentura

Lo que parece ocurrir es que el límite de la transferencia de ingresos está colocado en la preocupación liberal de no interferir con el mercado y, en este caso, con el mercado laboral. Cualquier transferencia de ingresos por sobre el límite de la indigencia estaría disolviendo la amenaza de la indigencia como castigo a la vagancia. (p172).

La política focalizada refuerza en cierto modo la individualización de los procesos sociales, vinculando la situación del sujeto a su conducta. A su vez la creación del Mides, como ministerio regulador de las políticas de combate a la pobreza y exclusivamente vinculado a “lo social” separado de aristas económicas y políticas parece pretender desvincular el problema de la relación capital/trabajo, tendiendo a un proceso individualizante de la pobreza. Esta forma de atención es un campo fértil para las justificaciones moralizantes de la pobreza que tienden a responsabilizar al individuo por su condición, como si la misma fuera un problema de voluntad propia, educación o costumbres y no un problema central y característico del sistema de acumulación del capital y la propia contradicción entre capital y trabajo.

Desde esta mirada, podemos ver una perspectiva neoliberal en la atención a la “cuestión social”, pero a su vez los planes aplicados por el gobierno del Frente Amplio, tienen una clara intención socialdemócrata, que pretende una ampliación en los derechos de la ciudadanía. Desde esta perspectiva, la intervención del Estado es condición necesaria para disminuir la desigualdad y brindar a la población más vulnerable mejores condiciones de vida.

Como menciona Coutinho 2000

Obligado a negociar para obtener legitimidad, el Estado capitalista 'ampliado' - al depender de la correlación de fuerzas existente en la 'sociedad civil' - puede atender importantes reivindicaciones de las masas trabajadoras organizadas. El avance de la democratización política es, al mismo tiempo, condición y resultado de un proceso de transformaciones también en las esferas económica y social (p39)

Las políticas sociales, desarrolladas por los gobiernos del Frente Amplio, fueron en parte una conquista de la ciudadanía que reclamaba una atención ante la crisis, así como el avance en ciertos derechos como el matrimonio igualitario, el aborto legal, entre otros. Pero el gobierno de izquierda, no se despegó de las políticas neoliberales que explica la pobreza desde una responsabilidad individual. Por lo antes mencionado, reafirmo que la política llevada adelante por el Frente Amplio, puede verse tanto con lentes neoliberales como lentes socialdemócratas.

## **2.6 ¿Continuidad o ruptura con el gobierno de la coalición multicolor?**

Tras tres periodos de gobierno del Frente Amplio, en marzo de 2020, asume el gobierno el Partido Nacional. Para la configuración de este triunfo político, se conformó una coalición "multicolor", que le permitió al PN obtener la suma de votos necesaria para triunfar en el balotaje. La coalición fue formada por todos los partidos, excepto el Frente Amplio y algunos partidos pequeños. Para conformar la coalición, se firmó un documento que se denominó "Compromiso País", en el cual los partidos integrantes de la coalición firmaron puntos de acuerdo para el desarrollo del futuro gobierno.

El nuevo presidente que asume en 2020 pertenece a la corriente herrerista el Partido Nacional, un sector que no triunfaba desde 1990 y tiene una mirada del Estado conservadora y neoliberal.

El principal proyecto político de la coalición es presentado a través de una Ley de Urgente Consideración, que contiene más de 400 artículos, los cuales plantean transformaciones a nivel de salud, educación, vivienda, seguridad. El objetivo de esta ley, es generar cambios rápidamente que le permitan al nuevo gobierno concretar sus proyectos y limitar el rol del Estado de manera rápida. La ley plantea recortes, ajustes y ahorro estatal, en un contexto de pandemia mundial y crisis económica, que se encuentra atravesando el mundo entero, y genera consecuencias a nivel político, económico y social dejando en evidencia problemas sociales preexistentes como la desigualdad.

Si bien el recurso de Ley de Urgente consideración tiene antecedentes en Uruguay, nunca antes se había presentado una Ley que contenga tantos artículos y atraviese todas las esferas de la vida social, política y económica del país. Una ley con tantos artículos, utilizando el recurso de urgente

consideración, es perjudicial para la democracia porque impide su tratamiento parlamentario en los tiempos que requiere el debate.

La crisis sanitaria, trae consigo un fuerte agravamiento de las manifestaciones de la “cuestión social” y la presencia de un gobierno conservador focaliza y disminuye la atención de las mismas por parte del Estado. La crisis tuvo un fuerte impacto en el mercado laboral como consecuencia de la paralización parcial de la economía, que llevó a miles de trabajadores al seguro de paro. Si bien el gobierno tomó algunas medidas, no fueron suficientes para contener los impactos de la crisis económica y sanitaria. La mayoría de las medidas fueron dirigidas a las políticas alimentarias, pero extremadamente focalizadas como la tarjeta Uruguay Social (TUS).

El paquete de medidas para mitigar los efectos de la crisis que determinó el gobierno uruguayo, estuvo en su mayoría dirigido a empresas y empresarios, esto responde a su perspectiva neoliberal que entiende que la ayuda a las empresas luego se traduce en ayuda a los trabajadores y mantenimiento de fuentes de trabajo. Pero no consideran que Uruguay tiene una parte importante de su población en condiciones de informalidad que no son atendidas por la protección social que brinda el empleo. Uruguay es uno de los países que menos gasto destino a mitigar los impactos de la crisis y que priorizó el ajuste y el ahorro en un contexto de pandemia.

En este contexto, la organización popular se vuelve imprescindible en la asistencia. Surgen cientos de ollas populares en todo el territorio nacional para atender la emergencia alimentaria, las ollas en su mayoría no son institucionalizadas, sino que son llevadas a cabo por la solidaridad organizada de vecinos y vecinas de los distintos barrios y la colaboración de organizaciones sociales y sindicatos. Las estrategias de solidaridad del campo popular uruguayo, no son una novedad, dado que durante la crisis del 2002 también fueron fundamentales en la asistencia y la mitigación del impacto. Si bien las ollas populares han logrado salvar a cientos de personas en los peores momentos como lo fue el invierno y la detención parcial de actividades, no es un recurso que pueda sostenerse a largo plazo, dado que ya se está visualizando a un año y medio de su desarrollo la disminución de recursos y fundamentalmente la disminución de personas que se hagan cargo de las ollas. La organización popular, no exime que el Estado deba hacerse responsable de las condiciones de vida de la población, particularmente de la alimentación, sin embargo, podemos ver una ausencia del estado en Uruguay, que deja en manos de la autoorganización la alimentación de su población. Por lo que la pandemia y la situación de la población pondrá sobre la mesa el viejo debate acerca de cuál es el rol que debe cumplir el Estado. Es claro que la mirada del Estado actual hace énfasis en la responsabilidad social, y apela al voluntarismo para mitigar el hambre.

En síntesis, el recorrido histórico que hemos realizado hasta el momento, podemos observar como en los momentos que el Estado se ausenta, la cuestión social se agrava y cuando el Estado se amplía

y negocia con la clase obrera, sus manifestaciones siguen presentes, pero las condiciones de vida mejoran. Podemos observar también la importancia que tiene la unidad de la clase obrera y el campo popular, para dar las luchas que considere necesarias y defender sus conquistas en todos los momentos de la historia, particularmente en los embates neoliberales y conservadores como transita Uruguay actualmente y que ha transitado a lo largo de su historia.

En referencia a las continuidades y rupturas del frente amplio con la coalición multicolor, es importante destacar que, si bien el “buque insignia” del progresismo no logró teñir las banderas de rojo, tampoco presentó únicamente una alianza de los colores blanco y azul, porque en cierto punto dio lugar a ciertas ampliaciones en la matriz de protección social, aunque no de la mejor manera.

Podemos decir que los tres colores estuvieron presentes en la gestión frenteamplista. Será tiempo ahora de analizar qué profundidad tuvieron esas transformaciones y qué fortaleza tiene si es que logran mantenerse en pie bajo un nuevo embate conversador y liberal.

## Consideraciones finales

A lo largo del recorrido y análisis histórico de “la cuestión social” en Uruguay, se pueden observar continuidades y rupturas en las distintas periodizaciones.

Desde la aparición de la “cuestión social” en Uruguay, a partir del alambramiento de los campos, es visible la contradicción capital/trabajo y la participación de las tres perspectivas planteadas en el análisis, que, si bien se presentan por separado, en la realidad transcurren mezcladas, aunque siempre prima alguna. En el devenir del capitalismo la hegemonía de la perspectiva liberal es clara, tanto en Uruguay como en el mundo.

El momento histórico en Uruguay en el que la perspectiva liberal estuvo más alejada fue con el Estado batllista, que si bien en su imaginario existía un amplio marco de protección social y pleno empleo, nunca se materializó; luego con gobierno del frente amplio, había una esperanza asistir a un nuevo alejamiento del neoliberalismo, pero no logra romper con sus lógicas y tampoco tiene intenciones de hacerlo, si bien es el que más se aproxima a los intereses de la clase obrera, la superación real y conceptual del mismo genera debate. Por lo tanto, conviven en este periodo entre mezcladas la perspectiva liberal y la perspectiva de ampliación de la ciudadanía.

Lo que es claro e interesante destacar es que tanto la “cuestión social”, como el Estado, varían sus perspectivas a lo largo de la historia y los sujetos se encuentran determinados por distintos contextos y coyunturas, a pesar de siempre estar en un contexto de capitalismo. Mientras tanto el modo capitalista se sigue interesando por maximizar e intensificar sus ganancias al extremo, sin importar las consecuencias que esto pueda tener para la humanidad y el planeta en su totalidad.

La continuidad más importante que interesa resaltar en esta investigación es la importancia de la organización popular en todos los momentos de la historia. Tanto los momentos más liberales y antidemocráticos de la historia, como en la historia de los gobiernos de izquierda, ha sido la clase obrera organizada quien ha pujado por sus intereses y la obtención de nuevos derechos, desde los derechos laborales, hasta la ley de matrimonio igualitario y la lucha por la derogación de los artículos más regresivos de la Ley de Urgente Consideración en el 2021. Es la negociación entre la clase obrera y la burguesía la que permite en el capitalismo la obtención de mejores condiciones de vida para los trabajadores y es la lucha organizada el único medio para conquistarlas.

La ruptura más destacable es el rol del Estado en los distintos periodos y las consecuencias que eso trae en la atención a la “cuestión social”. Este análisis desprende que la presencia y la intervención del Estado, es fundamental para mejorar las condiciones de vida de los sujetos y contribuir al desarrollo de sus trayectorias. El Estado, debe ser garante de las condiciones de vida de la población.

Las políticas de atención a la “cuestión social”, no deben ser disparadas únicamente en tiempos de crisis, ya hemos visto que esto las deja poco fortalecidas al pasar la ola. Las propuestas de políticas de atención, deben ser planificadas y universales para que logren democratizar las condiciones de vida y ampliar la protección social. Para desarrollar esto es fundamental un Estado presente y un grupo y proyecto político que lo lleve adelante. El MIDES parece ser la institución indicada para eso, pero no logró romper con las lógicas neoliberales. Al parecer si bien el neoliberalismo ha mostrado su fracaso a lo largo de toda la historia, y en los gobiernos de izquierda los discursos lo remarcan, sus lógicas siguen siendo las que rigen en torno a la protección social.

En la actualidad, con la crisis sanitaria mundial que atravesamos se pone nuevamente en debate cuál es el rol que debe asumir el estado con respecto a la “cuestión social”. En Uruguay se puede ver claramente cómo las lógicas liberales fueron aplicadas para la atención de la emergencia, creando políticas que ayuden al mercado, para que sea este quien por sus mecanismos naturales ayude a paliar las manifestaciones de la crisis. A su vez, asistimos actualmente al avance de una lógica neoconservadora, que adjudica el fracaso del mercado a un problema moral que debe ser atendido desde los valores y la educación, ambos dispositivos que tienden a individualizar la “cuestión social”. Se refuerza la culpabilización del individuo por su condición, aumenta la estigmatización y la responsabilidad de los sujetos por sus trayectorias.

Si bien la gestión del Mides tuvo durante los gobiernos del Frente Amplio contenidos individualizantes de la “cuestión social”, con la nueva gestión conservadora, no solo se profundiza, sino que la arista moralizadora recobra fuerza y los sujetos en una situación de crisis mundial quedan librados a su suerte y a su propia posibilidad de superar las dificultades con los escasos recursos que logren obtener.

La pandemia hace visible que aun el empleo es fundamental para asistir a la seguridad social, en tiempos donde el desempleo creció abrupta y rápidamente, los trabajadores informales también aumentaron y su desprotección se hizo más evidente. Si bien la mayor parte de la sociedad está atravesada por alguna informalidad, la informalidad en el empleo es la que genera consecuencias más duraderas. Luchar contra la informalidad es una de las mejores herramientas para transformar el Estado y las instituciones.

La “cuestión social” de hoy, es la misma de ayer, pero con manifestaciones distintas a partir de distintos fenómenos como el desempleo, la precarización laboral o la flexibilización y distintas formas de atención dependiendo del lente con el que se mire a la “cuestión social”.

Si bien algunos discursos de izquierda parecen dirigirse hacia la necesidad de ponerle fin al ciclo neoliberal, la realidad sigue siendo otra. La batalla contra el liberalismo como forma de atención a la “cuestión social” parece no tener fin mientras perdure el modo de producción capitalista y el

conflicto entre capital y trabajo seguirá siendo atendido con la misma esencia aunque varíen las miradas.

## Bibliografía

- BARAIBAR. X. (2020) De entusiasta decisión a dato ingrato: La política asistencial en el Uruguay progresista (2005 – 2014). Tesis doctoral inédita.
- BARRÁN, J. P (1998) Historia de la sensibilidad en el Uruguay Tomo II. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo.
- BATTHYÁNY, K., y CABRERA, M. (2011). Metodología de la investigación en Ciencias Sociales. Montevideo, Uruguay: UdelaR
- BENTURA. J. P (2010) La “Cuestión Social” en la era progresista. Legitimidad y proyecto en el gobierno del Frente Amplio. Tesis Doctoral. Mimeo Flacso
- CAETANO, G y RILLA, J (2004): “La era militar”, en Carmen Apratto y otros El Uruguay de la dictadura 1973-1985. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental
- CAETANO, G. Introducción general. Marco histórico y cambio político en dos décadas de democracia. De la transición democrática al gobierno de izquierda. en G. Caetano (comp.). 20 años de democracia. Uruguay 1985- 2005: miradas múltiples. Taurus, Montevideo, 2005.
- CASTEL, R (1997) La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado. Buenos Aires: Editorial Paidós
- CORBETTA, P. 2007. Metodología y Técnicas de Investigación Social. Madrid, Mcgraw-Hill.
- COUTINHO, C. N. (2000) Contra a corrente. Ensaio sobre democracia e socialismo. Cortez Editora, São Paulo
- DARDOT. P y LAVAL. C. (2009) La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal. Ed Editorial Gedisa Calves contemporáneas. Barcelona.
- DEMASI, C (2004): “El preámbulo: los años 60”, en Cármen Apratto y otros El Uruguay de la dictadura 1973-1985. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental
- FINCH, H (2005): “La economía política del Uruguay contemporáneo 1870/2000. Montevideo. Ed Banda Oriental
- FREGA, A (2008): “La formulación de un modelo, 1890-1918”, en Ana Frega et al Historia del Uruguay en el siglo XX (1890-2005), Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Harvey, D (2005) “Breve historia del neoliberalismo” Ed Akal. Madrid.
- Hobsbawm, E.1999) “Historia del siglo XX 1914–1991”. Buenos Aires: Crítica – Grijalbo Mondadori, S.A.
- IAMAMOTO, M; Carvalho, R. (1998) Relaciones sociales y trabajo social. Celats
- JACOB. R (1969) Consecuencias sociales del alambramiento (1872-1880). Montevideo. Ed Banda Oriental.

MARIATTI, A (2018) De la responsabilidad con el desempleo, a la responsabilización del desempleado. La irrupción del paradigma de activación-dualizada en Uruguay. Tesis Doctoral.

NAHUM, B (1967) “La estancia alambrada en el libro Enciclopedia uruguaya” ed. 24. Montevideo, ed Arca

NETTO, J.P. (1997). “Capitalismo monopolista y servicio social”. Cortez Ed. Sao Paulo (1997).

NETTO, J.P. (2000). Método y teoría en las diferentes matrices del Trabajo Social. En Borggiani y Montaña (org.) Metodología y Servicio Social. Hoy en debate. Editorial Cortez. São Paulo

NETTO, J. P (2003) “El servicio social y la tradición marxista”in Servicio social crítico. (org) Borgianni, E. Guerra, Y. Montaña, Sao Paulo. Ed. Cortez Editora.

NETTO, J. P (2003) “Cinco notas a propósito de la ‘cuestión social’”. En Borgianni, E.; Guerra, Y.; Montaña, C.: Servicio social crítico. Hacia la construcción del nuevo proyecto ético-político profesional. San Pablo: Editorial Cortez

#### Fuentes Documentales

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2007). Plan de equidad. Presidencia de la República.

Ley N° 15.848 LEY DE CADUCIDAD DE LA PRETENSÓN PUNITIVA DEL ESTADO.  
extraída de <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp1173968.htm>

Ley Nª 17.869 PLAN DE ATENCIÓN DE LA EMERGENCIA SOCIAL Y PROGRAMA DE INGRESO CIUDADANO. Extraída de <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp4338590.htm>