



Yoana Carballo

## 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)

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)



Yoana Carballo

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)

La publicación de este libro fue realizada con el apoyo de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (csic) de la Universidad de la República.

Los libros publicados en la presente colección han sido evaluados por académicos de reconocida trayectoria en las temáticas respectivas.

La Subcomisión de Apoyo a Publicaciones de la csic, que en distintas integraciones incluyó a Luis Bértola, Alicia Rodríguez, Magdalena Coll, Aldo Marchesi, Aníbal Parodi, Sergio Martínez, Alejandro Folga, Virginia Bertolotti, María Inés Moraes y Carolina Román, ha sido la encargada de recomendar los evaluadores para la convocatoria 2021.

Producción editorial del equipo de Ediciones Universitarias:  
Equipo de Ediciones Universitarias (diseño de interior)  
Andrea Duré (diagramación de interior y tapa)  
Nairí Aharonián Paraskevaídis y Christian Almonacid (revisión de textos)

© Yoana Carballo, 2023  
© Universidad de la República, 2024

Ediciones Universitarias,  
Unidad de Comunicación de la Universidad de la República (ucur)

José Enrique Rodó 1866  
Montevideo, CP 11200, Uruguay  
Tels.: (+598) 2408 5714 - (+598) 2409 7720  
Correo electrónico: <ucur@udelar.edu.uy>  
<<https://udelar.edu.uy/portal/institucional/comunicacion/ediciones-universitarias/>>

ISBN: 978-9974-0-2192-1  
e-ISBN: 978-9974-0-2193-8

# CONTENIDO

---

PRESENTACIÓN DE LA COLECCIÓN BIBLIOTECA PLURAL, <i>Rodrigo Arim</i> .....	9
AGRADECIMIENTOS.....	11
PRÓLOGO	
Sobre los saberes del Estado en la política pública, <i>Laura Vecinday</i> .....	13
PRESENTACIÓN	
Sobre las razones de este libro.....	17
Aspectos teórico-metodológicos .....	24
CAPÍTULO I. ESTADO MODERNO Y ORGANISMOS MULTILATERALES:	
CONVIVENCIA Y FUNCIONALIDAD .....	29
El Estado moderno: saberes y capacidades .....	29
¿Qué Estado? ¿Para qué capitalismo?	
Breve recorrido sobre las metamorfosis del Estado capitalista.....	36
Contexto de surgimiento de los organismos multilaterales:	
Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo .....	40
Los préstamos financieros y los préstamos cognitivos: mecanismos de dirección política.....	45
Cartografía de las ideas: la Sociedad Mont Pèlerin y el crucero de las ideas neoliberales.....	50
CAPÍTULO II. REFORMAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CASO URUGUAYO .....	57
Los señalamientos del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo para la región: hitos del siglo xx.....	57
Reseña del esquema de protección social en Uruguay y la constitución del <i>derecho a la asistencia</i> .....	65
CAPÍTULO III. ACTORES Y AGENDA, DISEÑO Y ESTATUTO DE LA POLÍTICA SOCIOASISTENCIAL EN LA ERA PROGRESISTA.....	77
La construcción de la agenda social: actores y visiones .....	77
La agenda social del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial .....	86
La agenda de demandas del Ministerio de Desarrollo Social: cooperación de la Universidad de la República.....	96

Respuestas de la Universidad de la República para el diseño de la política socioasistencial .....	100
Diseño y estatuto de la política socioasistencial.....	108

CAPÍTULO IV. ESQUEMA INTERPRETATIVO DE LA POBREZA Y MECANISMOS PRÁCTICOS DE CIRCULACIÓN Y VALIDACIÓN DE SABERES EXPERTOS: EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, EL BANCO MUNDIAL Y LA COMISIÓN TÉCNICO-POLÍTICA .....		117
La pobreza bajo la lupa: interpretaciones y respuestas.....		117
La focalización: examen de rigor.....		121
Capital humano: instrumento de igualación social.....		125
Mecanismos prácticos del tráfico y simbiosis de ideas: el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la comisión técnico-política.....		129
Cuatro claves para interpretar la participación del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial en la trayectoria de los saberes y capacidades estatales en el campo social.....		136
BIBLIOGRAFÍA.....		143

# Presentación de la Colección Biblioteca Plural

Vivimos en una sociedad atravesada por tensiones y conflictos, en un mundo que se encuentra en constante cambio. Pronunciadas desigualdades ponen en duda la noción de progreso, mientras la riqueza se concentra cada vez más en menos manos y la catástrofe climática se desenvuelve cada día frente a nuestros ojos. Pero también nuevas generaciones cuestionan las formas instituidas, se abren nuevos campos de conocimiento y la ciencia y la cultura se enfrentan a sus propios dilemas.

La pluralidad de abordajes, visiones y respuestas constituye una virtud para potenciar la creación y uso socialmente valioso del conocimiento. Es por ello que hace más de una década surge la colección Biblioteca Plural.

Año tras año investigadores e investigadoras de nuestra casa de estudios trabajan en cada área de conocimiento. Para hacerlo utilizan su creatividad, disciplina y capacidad de innovación, algunos de los elementos sustantivos para las transformaciones más profundas. La difusión de los resultados de esas actividades es también parte del mandato de una institución como la nuestra: democratizar el conocimiento.

Las universidades públicas latinoamericanas tenemos una gran responsabilidad en este sentido, en tanto de nuestras instituciones emana la mayor parte del conocimiento que se produce en la región. El caso de la Universidad de la República es emblemático: aquí se genera el ochenta por ciento de la producción nacional de conocimiento científico. Esta tarea, realizada con un profundo compromiso con la sociedad de la que se es parte, es uno de los valores fundamentales de la universidad latinoamericana.

Esta colección busca condensar el trabajo riguroso de nuestros investigadores e investigadoras. Un trabajo sostenido por el esfuerzo continuo de la sociedad uruguaya, enmarcado en las funciones que ella encarga a la Universidad de la República a través de su Ley Orgánica.

De eso se trata Biblioteca Plural: investigación de calidad, generada en la universidad pública, encomendada por la ciudadanía y puesta a su disposición.

*Rodrigo Arim*

Rector de la Universidad de la República



## Agradecimientos

Este libro es resultado de la tesis doctoral del Programa de Doctorado en Ciencias Sociales con especialización en Trabajo Social, de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (Udelar).

Agradezco a la profesora Laura Vecinday, por su calidez y generosidad intelectual y por sus enseñanzas para cultivar la necesaria plasticidad intelectual que exige la producción académica.

A la Udelar, que abrazó mis años de formación desde el grado; y en especial, a la Comisión Académica de Posgrado, por la beca que me permitió transitar el proceso de formación doctoral de manera más distendida, y ello lo hizo más disfrutable y pleno.



# Prólogo

## Sobre los saberes del Estado en la política pública

Prologar este libro es, antes que nada, la oportunidad de volver sobre el profundo y riguroso trabajo que Yoana Carballo nos ofrece en estas páginas. Con esta obra, que tiene su origen en su tesis doctoral, se propuso comprender las prácticas sociales a través de las cuales se constituyen los saberes del Estado que participan de la configuración de la política pública y, más precisamente, de la política socioasistencial. La autora nos invita a explorar la trama relacional tras la construcción de estos saberes en un período fundacional e inédito en el que los gobiernos progresistas, los organismos internacionales y la Universidad de la República se vieron envueltos en el objetivo de modernizar la política socioasistencial en el Uruguay. Nos ilustra sobre los mecanismos a través de los cuales los *nuevos reformadores* redefinieron el problema objeto de esta política, su población destinataria, así como los medios para su reforma;<sup>1</sup> nos muestra cómo la reforma de los medios, es decir, de las políticas, es concomitante a la tarea de producción de nuevas representaciones acerca del problema y la población.

Tuve la fortuna de acompañar a Yoana en esa tarea que involucró, entre otras cosas, el examen minucioso de un rico y denso campo documental que, junto al destacado material extraído de las entrevistas le permitieron recomponer las bases socioinstitucionales y el carácter relacional de la configuración de los saberes del Estado. Puedo dar testimonio del proceso de trabajo detrás de este libro, de sus búsquedas, de sus lecturas, de la rigurosidad en el tratamiento de las fuentes y, antes que nada, del pensamiento comprometido con la posición social de la autora, posición que, sin desconocer la objetividad del mundo social, reconoce en la multiplicidad de puntos de vista, la imposibilidad de capturar dicha objetividad desde un no lugar en el espacio social.

Las categorías a través de las cuales conocemos el mundo social son objeto de disputa en la lucha política para conservar o transformar su representación. La pretensión de conocer los modos en que los saberes estatales son producidos nos conduce al terreno de las luchas definicionales y las formas de clasificación, las disputas y las controversias, las pretensiones de verdad y de legitimidad. Nos permite, así, reconocer la naturaleza política, pero también la dimensión profundamente cultural de los saberes del Estado, pues la tarea de objetivar una realidad social no es independiente de

---

1 Topalov, Christian (2004). De la «cuestión social» a los «problemas urbanos». Los reformadores y la población de las metrópolis a principios del siglo xx. En: C. Danani (Comp.), *Política social y economía social*. Buenos Aires, Altamira, pp. 41-71.

las empresas políticas y simbólicas destinadas a hacerla existir.<sup>2</sup> Compete a la ciencia social revelar esa dimensión político-cultural de los saberes estatales, identificando las coacciones ejercidas en ese proceso de representar y producir en simultáneo la realidad social. Cuando los saberes y las políticas del Estado nombran, prohíben, habilitan, atribuyen, retribuyen, interpretan, reconocen o invisibilizan, están produciendo sociedad, están participando de la conversión de un problema en un problema social y en un asunto de la política pública. Así, las representaciones y las categorías *oficiales* participan de la formulación de los problemas, de las interpretaciones sobre su génesis y de los argumentos de las políticas públicas y, al hacerlo, colaboran con el proceso de producción, reproducción y transformación de la vida social. Estudiar la configuración de los saberes del Estado es estudiar el punto de vista oficial, doblemente legitimado por la autoridad burocrática y la autoridad de la ciencia y los saberes expertos, doble legitimación que es el principal refuerzo del poder simbólico del Estado.

Si queremos capturar la influencia mutua de lo material y lo simbólico, antes debemos discriminar lo que a primera vista se nos presenta de forma indiscriminada para, de este modo, trascender la observación mundana y vulgar sobre nuestros objetos. El ejercicio mental necesario para advertir la interrelación fáctica entre las dimensiones simbólica y material de los saberes estatales y las prácticas políticas es el primer paso para superar una de las falsas dicotomías que alimentan las controversias inacabadas en las ciencias sociales sobre la fuerza interpretativa/explicativa de lo material o (en lugar de *y*) lo simbólico. Las operaciones simbólicas y construcciones de sentido sobre la orientación de la política pública, sobre los asuntos en los que interviene y sobre su alcance no pueden ser aprehendidas sin considerar los márgenes de lo materialmente posible, y a su vez estos límites materiales son resignificados en el pensamiento cuando son reintroducidos en el orden de lo simbólico.

Fiel al pensamiento de Bourdieu, la autora nos convoca a pensar al Estado como un espacio de luchas en vez de un bloque homogéneo, aspecto que para un lector poco familiarizado con su obra puede pasar desapercibido o quedar relegado a un segundo plano producto de la fuerza y el peso de la reproducción y de las estructuras de dominación. Pero no confundir el estructuralismo genético y la preeminencia explicativa del mundo material («objetividad del primer orden») sobre el orden de lo simbólico («objetividad del segundo orden») con un determinismo irreflexivo y radical de las estructuras sobre las prácticas, crítica epidérmica que suele recaer sobre el pensamiento de Bourdieu y los trabajos que recuperan su patrimonio intelectual.

---

2 Vommaro, Gabriel (2011). La pobreza en transición. El redescubrimiento de la pobreza y el tratamiento estatal de los sectores populares en Argentina en los años ochenta. *Apuntes CECYP*, año XIV, n.º 19 enero-junio, pp. 45-73.

La obra de Yoana Carballo es un aporte fundamental que, para echar luz sobre el papel desempeñado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM) en el proceso de *modernización* de la política socio-asistencial durante el período *progresista*, reconstruye la historicidad de estos organismos y de su relación con América Latina y en particular con nuestro país. Me atrevo a sugerir que, quizás, este sea uno de los principales legados de este libro: hacer la historia social de la trama relacional que está por detrás de la construcción de los problemas sociales y las políticas públicas. Las preguntas sobre el presente le ofrecen la oportunidad de interrogar al pasado rastreando en la historia los indicios que completarán las claves interpretativas de este estudio. La contribución al conocimiento de la política pública sin convertirla en un objeto de estudio cerrado sobre sí mismo<sup>3</sup> es otra de las contribuciones que, entiendo, merece ser destacada. Para ello debe apartarse de las perspectivas que suelen desacoplar la comprensión de la política pública del examen global e histórico de las condiciones político-culturales que permean este proceso y, en su lugar, participar del desarrollo de marcos interpretativos que ayuden a pensar de forma articulada aquello que la división del trabajo científico tiende a aislar y desconectar. De este modo, el trabajo de Yoana se inscribe dentro de una perspectiva que busca en el análisis de la hechura de la política pública una contribución a la comprensión de los modos de dominación, reproducción y transformación de las sociedades contemporáneas. Puedo agregar muchísimos comentarios más sobre esta obra, también puedo decir mucho más sobre su autora —a quien estimo profundamente— y sobre sus cualidades como investigadora, pero lo dicho hasta aquí espero que haya sido convincente para animarlos a su lectura atenta.

*Laura Vecinday*

Montevideo, marzo de 2022

---

3 Dubois, Vincent (2014). L'action de L'État, produit et enjeu des rapports entre espaces sociaux. *Actes de la recherche en sciences sociales*, n.º 201-202 marzo, pp. 11-25.



# Presentación

## Sobre las razones de este libro

Este libro es resultado de una agenda de investigación específica, vinculada a la investigación doctoral, pero que se inscribe en un programa de investigación más amplio y compartido con otros colegas en torno a preocupaciones sobre los saberes y capacidades estatales que los procesos de reforma estatal, y en especial en el campo social, transforman o suscitan en la actualidad.

El libro es una invitación a indagar, en especial, en el tratamiento político de la pobreza que sugieren los organismos multilaterales para América Latina, específicamente el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM). Las inquietudes 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, inspiran estas páginas.

En 2001, el BID señalaba que 180.000.000 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» (p. 2). Para ello desplegó, al igual que el BM, una serie de mecanismos de análisis «de los determinantes de la pobreza» (p. 2) y tratamiento de datos, y de las estrategias de reducción de la pobreza. No obstante, para 2018 había alrededor de 185.000.000 de personas viviendo en situación de pobreza y 66.000.000 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 del fenómeno, mostrándolo como un hecho inevitable de la sociedad capitalista (Bourdieu, 1999), evidencian que la pobreza se agudiza en cuanto se afirma «el agotamiento de las posibilidades civilizatorias del orden capitalista» (Netto, 2012, p. 426, traducción propia).<sup>4</sup>

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, se asienta en el supuesto de que son actores relevantes en cómo se experimenta y administra la pobreza en la región y, en

---

4 En el original se lee: «o exaurimento das possibilidades civilizatórias da ordem do capital» para el conjunto social».

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 (De Marinis, 2009). No obstante, los estudios en torno al Estado retomaron centralidad en el campo de las ciencias sociales hacia finales del siglo pasado, coincidiendo temporalmente con la llamada crisis de los estados de bienestar. Esta tendencia en la agenda de investigación —que Theda Skocpol (1995, p. 11) llama «el regreso del Estado al primer plano» o Ernesto 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.

Si bien el Estado sigue desempeñando un lugar preponderante 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 (De Marinis, 2009, p. 70). En este sentido, los organismos multilaterales han desempeñado un creciente papel en la formulación de políticas; 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, organizaciones no gubernamentales (ONG) de la sociedad civil, agencias de consultoría, *think tanks*, medios de comunicación, *lobbies*, partidos políticos, organizaciones sociales y comunitarias de diverso tipo, que, en su conjunto, constituyen una densa red en cuyo seno se procesan definiciones sobre la política pública, atribución que desempeñan con el Estado (De Marinis, 2009).

Con estas referencias, el libro coloca la mirada en el proceso de elaboración y definición de la agenda social en el Uruguay de la era progresista,<sup>5</sup>

5 Con la expresión *era progresista*, este trabajo retoma la nominación empleada por Adolfo Garcé y Jaime 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

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 Pierre Bourdieu (2014), un *marco cognitivo*, según Dora Orlansky (2005), o un *sentido común*, para Daniel 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). 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 del ochenta del siglo pasado, los organismos multilaterales —en particular el BID y el BM (Vecinday, 2010; Orlansky, 2005; Osorio, 2015; 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).

Si bien la preocupación por la pobreza no constituye una novedad del presente siglo para estos organismos (ya era un tema de agenda desde mediados del siglo xx), será en la década del 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; De Armas y Garcé, 2004).

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

---

Frente Amplio (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.

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— disputarían espacios de incidencia sobre las políticas públicas (Camou, 1997). Por otra parte, se suscitó un proceso que María 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 se almacena, según Pablo de Marinis (2009), en 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» (p. 54), y se inscribe en un entramado institucional variado (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 (s. f.) como *ideas que cuentan* o *buenas prácticas*.

En esa dirección, el BID y el BM produjeron una diligente política de producción de conocimiento que expandió entre las décadas del ochenta y del noventa 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 (Borón, 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, 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 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).

En esa dirección, el libro ofrece una mirada que busca capturar 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 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.

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, en el marco del primer y segundo gobierno de izquierda,<sup>6</sup> convocó a diversos cuadros estatales y expertos, en particular a aquellos

---

6 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.

inscritos 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. Javier Gallardo, Adolfo Garcé y Paulo Ravecca (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 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, Equity and Growth Network (PEGnet)<sup>7</sup> como «mejor práctica de cooperación entre la investigación y la práctica» para la reducción de la pobreza (Villegas, 2015, p. 72).

7 La Red de Reducción de la Pobreza, Equidad y Crecimiento (PEGnet) fue fundada en 2005. 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 (PEGnet, s. f.).

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, Agustín Canzani y Valentina 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» (pp. 58-59).

En suma, las páginas del libro invitan a interrogar la participación de los organismos multilaterales (BID y BM) en la producción de saberes y capacidades que contribuyó a configurar la política socioasistencial en Uruguay de la era progresista (2005-2015); y para ello sigue un hilo de discusión, en el cual 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 Estados.

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. 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 muestran, además, la capacidad del BID y el BM para modelizar las experiencias de protección social en la región. Y finalmente, se puntualizan cuatro claves para interpretar el papel de los organismos estudiados en la trayectoria y formación de saberes y capacidades en el campo social.

## Aspectos teórico-metodológicos

Asumimos que 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*<sup>8</sup> de los actores implicados habilitan 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”)» (Bourdieu, 2015, pp. 90-91).

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). 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 (Callinicos, 2000; Bensaïd, 2013; Gutiérrez, 2012).

8 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).

En ese esquema, Bourdieu reafirma 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), lo que hace más denso el análisis, pero también más rico, amplio y provocador.

Desde este registro de pensamiento, la hipótesis que orienta la 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.

La referencia genérica a la Udelar recupera saberes demandados por los cuadros burocráticos al Departamento de Ciencia Política (DCP) de la FCS, y al Instituto de Economía (Iecon) de la FCEA.<sup>9</sup> 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.

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.

Siendo que el objetivo aquí es colocar especial atención en la trama de vínculos y mecanismos que comprende y explica, la puesta en movimiento de ideas sobre las formas de tratamiento de la pobreza y el papel que allí representan los organismos multilaterales, 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 el libro e inspira otras: ¿qué categorías interpretativas sobre la pobreza ofrece

9 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.

la lectura de 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 socio-asistencial?, ¿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 diseño metodológico es de corte cualitativo, y se sustenta en un corpus documental 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), que es producto de una serie de operaciones de selección de documentos que reúne discursos de diversa forma y procedencia. Este corpus fue elaborado con: 1) 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 política, Estrategias de Asistencia País del BM y Estrategia de País del BID; 2) conjunto de acuerdos de cooperación del BID y el BM con Uruguay, vinculados especialmente al campo social desde 2005 hasta 2019;<sup>10</sup> 3) evaluaciones, estudios e investigaciones sobre el PANES y la RAIS, y 4) 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.<sup>11</sup> El criterio de selección de los entrevistados respondió a la función y cargo institucional desempeñado en el período estudiado, y a las sugerencias de informantes calificados identificados por los mismos entrevistados. Si bien se contactó a un número mayor de informantes, a la solicitud respondieron: 1) cuatro representantes del BID y del BM en Uruguay durante el período 2005-2019 y una consultora del BID;<sup>12</sup> 2) cuatro

10 Esta recopilación se hizo entre febrero y abril de 2019.

11 La investigación consideró los requisitos éticos establecidos por la reglamentación nacional para investigaciones científicas (Decreto n.º 379/008), así como las consideraciones que la producción académica ha desarrollado sobre ética de la investigación en el campo de las ciencias sociales y, en particular, para la investigación de corte cualitativo (Abad Miguélez, 2016; Sánchez Vázquez, 2015).

12 Las entrevistas fueron a: 1) el representante en 2019 del BID en Uruguay; 2) el exrepresentante del BID en Uruguay entre 2005-2009 y 2012-2017 (retirado de funciones del organismo); 3) el extécnico del BID (retirado de funciones, desarrolló una trayectoria de 35 años en el organismo); 4) la consultora local, coordinadora de la cooperación técnica del BID con UCC; 5) el representante en 2019 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

responsables políticos e informantes calificados del MIDES,<sup>13</sup> y 3) un experto de la Udelar que participó de los estudios demandados por el MIDES.<sup>14</sup>

---

la estructura organizacional del BM, en la cual el *staff* de referencia para la región radica en su mayoría en Buenos Aires. Tampoco los actores locales entrevistados identificaron otro referente del BM significativo, además del entrevistado. La decisión metodológica de considerar ambos organismos se justifica, también, en tres entrevistas exploratorias que indagaron 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 efectuaron a: 1) el técnico de la Unidad de Cooperación Internacional del MIDES; 2) el técnico del MIDES que integró el equipo técnico político encargado de diseñar la RAIS del PE (entrevistado luego para el trabajo de archivo), y 3) la directora de la Unidad de Relacionamento con Organismos Multilaterales del MEF.

- 13 Las entrevistas se les hicieron a: 1) responsable de alta conducción política del MIDES entre 2005-2010 y 2015-2020; 2) director nacional de Políticas Sociales del MIDES y presidente del Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS) entre 2005-2010; 3) 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.
- 14 Entrevista a integrante del equipo académico del Iecon que apoyó el trabajo de diseño del PANES y PE-RAIS.



# Estado moderno y organismos multilaterales: convivencia y funcionalidad

## 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, 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 en la actualidad, 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 es el de Federico Neiburg y Mariano 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) o, en palabras de

Christian Topalov (1991), «El experto es un profesional cuya legitimidad se basa en un “saber hacer” y en la capacidad de resolver problemas» (p. 34, traducción propia).<sup>15</sup>

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

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 1844, Marx hace una crítica al Estado moderno y capitalista sobre los mecanismos empleados para el tratamiento del *pauperismo* en Inglaterra. 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:

El pauperismo se ha configurado como una institución nacional y, por lo tanto, se ha convertido inevitablemente en el objeto de una administración ramificada y bastante extensa, una administración, sin embargo, que ya no tiene la tarea de eliminarlo, sino, por el contrario, de disciplinarlo (Marx, 1995 [1844], s. p., traducción propia).<sup>16</sup>

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: 1) el atributo acumulativo y universalizador de esa construcción, y 2) 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

15 En el original se lee «o expert é um profissional cuja legitimidade se apóia em um “saber fazer” e em uma capacidade em resolver problemas».

16 En el original se lee: «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».

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).

Comprender la génesis del Estado como un proceso constitutivo del progresivo monopolio estatal de la violencia física y simbólica legítima<sup>17</sup> por su capacidad de producir la normalización del campo social, económico, cultural y político supone entenderlo como un metacampo con poder<sup>18</sup> 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 social<sup>19</sup> (Bourdieu, 2014; 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

---

17 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).

18 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).

19 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 desarrollan 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).

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 (Grassi, 2000, 2003).

El progresivo proceso de monopolización que desarrolló el Estado en términos de Bourdieu (2014), o de estatalización para Estela 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, 1995; Bourdieu, 2014; Grassi, 2003).

A finales 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, Elizabeth Ortega y Laura 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 generalizaron como valor absoluto de la organización social y sus campos más allá de la salud. Para José Pedro Barrán (1990) en el Uruguay progresista del noventa, «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 liderarán 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, 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. Estos expertos, que comenzaron a intervenir en

el campo social, 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 (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; 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) (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 «retardo» 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: 1) 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 2) el esquema de la modernización como etapas secuenciales *obviam* que la autonomización requiere como condición romper con la dominación externa (colonial, neocolonial o imperialista). Por tanto, la extendida idea de modernización institucional como modelo se apoya en: «la expropiación capitalista externa y el subdesarrollo relativo como condiciones y efectos ineludibles» (Fernandes, 2015, p. 141). 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 dinanismos 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... (Fernandes, 2015, p. 142)

Atendiendo esta dinámica, Eduardo 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 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. Anthony 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, 1) 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; 2) 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; 3) el monopolio de los medios de violencia, el poder militar, circunscrito a las fronteras territoriales y en defensa de estas, y 4) el industrialismo, que potenciado por la alianza entre ciencia y tecnología goza de la capacidad de producir un «entorno creado» 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 (Topalov, 1990, p. 55).

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, en otras palabras, se trata de producir los medios necesarios para asegurar «su propia defensa contra el cambio» (Bourdieu, 2015, p. 105).

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 (Bourdieu y Grass, 1999, 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.

## ¿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).

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, y donde «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, bajo la idea de «una ola fuerte eleva a todos los barcos» (Harvey, 2009, p. 75), fue una premisa que 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 politicoeconómicas 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 finales 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, traducción propia),<sup>20</sup> 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 (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*. Aun así, merece atención el señalamiento de José Paulo Netto (2006) 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» (p. 20). De todas formas, si bien las crisis cíclicas no dejaron de ocurrir (desde 1949 hasta el 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).

Este esquema de relativa y exitosa igualdad entre clases 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,

---

20 En el original se lee: «a possibilidade de combinar acumulação com certos níveis de desigualdade».

hacia finales del siglo xx e inicios del 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). 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; estos rasgos muestran procesos de «adaptación» que expresan particularidades locales al tiempo que «la versatilidad del esquema teórico/práctico» como rasgo constitutivo (Harvey, 2009, p. 91).

Las privatizaciones características de los noventa del siglo pasado y su efecto sobre la precarización de las relaciones laborales, junto a los procesos de financiarización y flexibilización como rasgo sistémico, que 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» (Harvey, 2009, p. 85).

La progresiva expansión de esquemas mínimos de asistencia a la par del continuo proceso de erosión de las bases permitió el andamiaje de una solidaridad colectiva, aunque variable y con ausencias, que 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» (en 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, donde la supremacía del individuo por sobre lo colectivo contribuye a la constitución de coordenadas de época en las que «Hay una clara descalificación de la esfera pública universalizante: en la primera, se confiere el privilegio a un individualismo de carácter posesivo; En el segundo, el “derecho a la diferencia” se impone de manera abstracta y arbitraria» (Netto, 2012, p. 421, traducción propia).<sup>21</sup>

Atendiendo a estos principios, las visiones sobre las funciones 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 del noventa, aquella idea de Estado débil con la que se embanderó la llamada *primera ola de reformas* manifestó sus límites: «¿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; [...] era necesario un Estado fuerte para gestar un Estado débil» (Murillo, 2008, p. 90).

En este escenario los organismos multilaterales, en particular el BM, en su *Informe anual* de 1997, dedicado exclusivamente al estudio del rol de las funciones del Estado, 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 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

21 En el original se lee: «há uma nítida desqualificação da esfera pública universalizadora: no primeiro, o privilégio é conferido a um individualismo de caráter possessivo; no segundo, o “direito à diferença” se impõe abstrata e arbitrariamente».

camuflada sobre la intervención pública, pues en un mundo en que se supone que 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.

## Contexto de surgimiento de los organismos multilaterales: Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo

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. 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.

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). 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 sus orígenes tendrá un perfil más bajo que el FMI, financiado con recursos exclusivos de EE. UU.,<sup>22</sup> y surge con la misión inicial de 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; Couriel y Lichtensztein, 1967; Toussaint, 2004, 2006).

22 Al principio 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 (Lichtensztein, 2010, p. 144).

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 déficits de las balanzas de pago y crear un fondo financiero de apoyo a los procesos de ajuste (Lichtensztein, 2010). En los primeros años, el BM concedía préstamos principalmente a los países industrializados de Europa, y un mínimo de apoyo financiero a países en desarrollo (Toussaint, 2006).<sup>23</sup>

Después, el BM modificará el esquema programático, y 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 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 cincuenta<sup>24</sup> 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 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

23 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).

24 En América Latina, el plano político se caracteriza por un conjunto de regímenes que introducen políticas de tipo populistas (Nasser, Nehru, Perón, Goulart) y regímenes revolucionarios (Cuba, República Popular de China) (Toussaint, 2006, p. 40; Toussaint, 2004).

a los países que «pusieran algo de su parte» (Kapur, Lewis y Webb 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 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).

Más tarde, 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».<sup>25</sup> 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 (Toussaint, 2004, 2006).

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 llevarán 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 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» (Stiglitz en Harvey, 2009, pp. 60-83).

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 ONG (para “recuperarlas”) y a los programas dirigidos a los más pobres» (Toussaint, 2004, p. 156).

25 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» (en Toussaint, 2004, p. 146).

Las políticas de ajuste estructural que promoverá el banco 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: 1) políticas comerciales y de precios; 2) políticas de ahorro e inversión; 3) políticas de ajuste presupuestal del sector público que, entre otras acciones, planteaban reducir los recursos destinados a los programas sociales, y 4) 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 (Lichtensztein, 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: 1) asegurarse la capacidad de los países endeudados de pagar y 2) mantener bajo su influencia a los países implicados. 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 2001 (FMI 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, estrategia esta que amplió el campo de acción del BM: «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» (Toussaint, 2004, p. 154).

En la puesta en marcha del programa de ajuste estructural, 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).

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 BID 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. Luego, a iniciativa de Juscelino Kubitschek —presidente de Brasil— y a instancia de la Organización de Estados Americanos (OEA), se redacta el Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo, que al principio estaba integrado por diecinueve países latinoamericanos y EE. UU., hoy cuenta con cuarenta y seis países miembros. A lo largo de los años, el banco ha incrementado su capital nueve veces, acciones que a su consideración: «han permitido que el BID incremente el apoyo al alivio de la pobreza y otros programas de desarrollo que han ayudado a transformar a América Latina y el Caribe».<sup>26</sup>

La Asamblea de Gobernadores constituye el órgano directivo, y 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 —Uruguay posee el 1,15 %—. <sup>27</sup>

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. La asistencia y asesoramiento técnico es un

26 En <https://www.iadb.org/es/quienes-somos/estructura-organizacional>

27 Felipe Herrera, de Chile, ocupó el cargo de presidente del BID entre 1960 y 1971, y 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; posteriormente el colombiano Luis Moreno ocupó el cargo desde 2005 (reelecto en 2010 y 2015) (<https://www.iadb.org/es/quienes-somos/estructura-organizacional>).

mecanismo que se destina a solicitud de un país o países miembros o de empresas privadas que pudieran recibir préstamos para: 1) el estudio de prioridades y la formulación de propuestas de préstamos sobre proyectos específicos de desarrollo nacional o regional, y 2) 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, Fernández y Musso, 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.

## 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 1946 hasta 2010, de los once presidentes, seis estaban vinculados a bancos privados de ese país. Si bien los virajes estratégicos y la 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, vinculados al Gobierno de EE. UU. (Toussaint, 2006; Lichtensztein, 2010; Lichtensztein y Baer, 1986). 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 (Lichtensztein, 2010; Lichtensztein y Baer, 1986).

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 sobre todo a necesidades e intereses del orden político y estratégico de EE. UU. (Toussaint, 2006).

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:

1. 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 Árbenz, 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 en los pagos.
2. 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.
3. 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.
4. 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; el banco negó préstamos al gobierno de Goulart, pero tras el golpe militar los préstamos alcanzarían cerca de los quinientos millones de dólares al año para mediados de los setenta (Contreras Natera, 2015; Harvey, 2009; Toussaint, 2004, 2006; Halperin Donghi, 2005).

La instauración de regímenes políticos autoritarios en América Latina, en particular 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 (2009, p. 15). No obstante, 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» (Toussaint, 2006, p. 154) 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: «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» (Toussaint, 2006, p. 154).

El BM 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). Por lo que este programa es 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» (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 América Latina que supera ampliamente a su financiación» (Murillo, 2008, p. 85), y que los entrevistados traían con claridad:

Para el banco, la cooperación técnica, este tipo de apoyos técnicos son una herramienta vital [...]. laboratorios de buenas prácticas, laboratorios de excelencia [...]. Varias décadas atrás se concentraba mucho en instrumentos financieros [...] Eso se sigue haciendo, pero se hace mucho más también incluyendo la generación de conocimientos mediante la cooperación técnica (Entrevista a exrepresentante del BID en Uruguay en 2005-2009 y 2012-2017, 2019).

Ello, a su vez, no es independiente de las múltiples denominaciones en plaza: organismos internacionales, organismos multilaterales, organismos multilaterales de crédito, instituciones financieras internacionales, agencias de desarrollo, agencias de cooperación. En las entrevistas a representantes del BID y del BM en Uruguay, mencionaban que:

El BID es un organismo multilateral, no hay duda. Es un organismo donde los dueños son sesenta países. [...] Siempre el BID [...] 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 (Entrevista a exrepresentante del BID en Uruguay en 2005-2009 y 2012-2017, 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 en 2005-2019, 2019).

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. 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. 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). En 2020 la elección del actual presidente del BID se produjo en medio de debates que muestran algunos de los entretelones políticos que se juegan. Mauricio Claver-Carone —exasesor 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.<sup>28</sup> Esta elección parece ser un buen ejemplo del poder político y

28 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 (La República, 2020 en

financiero que EE. UU. ejerce en la región mediante el banco; de modo que, desde una lectura crítica, la nominación de estos actores es parte constitutiva de la estrategia práctica y discursiva que despliegan. Por tanto, y siendo que ello constituye un hallazgo del estudio, 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 del BID señalaba en entrevista: «la última asamblea debió ser en China. No fue en China por el problema de Venezuela, el BID se apuró a aceptar a Guaidó como presidente [...]. Fijate si eso fue definición, que yo no sé si fue de Moreno o porque Estados Unidos se lo impuso» (2019).

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 internacionales fueron fabricando, facilitó la conexión con las más diversas experiencias y aprendizajes locales y regionales. Al respecto, una representante de alta conducción política del MIDES comentaba:

Yo aprendí varias cosas del relacionamiento con los organismos internacionales, varias aprendí [...] los organismos internacionales que son bancos y, como son bancos, quieren prestarte plata [...] 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 en 2005-2010 y 2015-2020, 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 (Harvey, 2009).

---

<https://www.republica.com.uy/otra-decision-del-gobierno-de-lacalle-recostada-a-las-posiciones-de-usa-para-la-region-id787774/>.

## 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. Este coloquio fue convocado en respuesta al clima de época desatado por la recesión económica y la propuesta impulsada por Keynes acerca del papel 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 completó 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. En 1964, Friedman 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 también sus conocimientos al servicio y apoyo del gobierno militar de Pinochet (Toussaint, 2004).

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 Economics 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. 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 constituyeron un evento que impulsó la influencia política y práctica neoliberal; 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 a Gran Bretaña en 1979 (Harvey, 2009, p. 29).

Desde su creación, la Sociedad Mont Pèlerin ganó apoyos financieros y políticos, 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. [...] 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 (Harvey, 2009, p. 48).

Comprender la amplitud del proyecto neoliberal requiere de un entendimiento en varias direcciones, como bien plantea Loïc Wacquant (2011, pp. 13-14), estamos frente a un «proyecto político transnacional» que es encauzado por una «clase dirigente global» compuesta de diversos actores, entre ellos los organismos internacionales, y por un circuito de «expertos técnicos y culturales» afines al proyecto.

Si bien la concepción del neoliberalismo es esencialmente económica, como bien advierte Wacquant (2011, p. 14), 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. 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, Friedrich Hayek (2017 [1944]) escribía en *Camino de 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 (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 Eric 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! (BM 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 (2015) llama la contrarrevolución capitalista:

se trataba de demoler la fuerza social acrecentada del trabajo, los derechos conquistados y las instituciones que los consagraban. [...] 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 (p. 22).

Los organismos internacionales «más que simples fuentes de fondos [...] son fuentes de ideas de angloestadounidenses» (Contreras Natera, 2015, p. 167); y en ese sentido se inscriben en una amplia red de *think tanks*, que en la década del setenta con apoyos empresariales se constituyeron como la Heritage Foundation, el Hoover Institute, el Center for the Study of American Business (Harvey, 2009).

Establecer el mapa de las ideas requiere considerar un elemento que hace a la geografía de conjunto: los mecanismos de circulación, y como bien exhorta David Harvey (2009, pp. 48-49), así como la naturaleza y circunstancias del giro neoliberal fueron distintas en EE. UU. y en Gran Bretaña, en otros países también las influencias externas y dinámicas internas han desempeñado un papel específico; 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 internacionales.

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. Estas estructuras en su diversidad y alcances se fueron constituyendo en «enlaces naturales» de los bancos con los países, y 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 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), así como de las oficinas específicas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y en menor medida en los discursos políticos más locales. De ahí el papel destacado de estos 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).

De igual modo, Cecilia Osorio (2015) puntualiza que si bien los préstamos financieros constituyen un objetivo central de los organismos internacionales, la asistencia técnica, investigaciones y análisis sobre las tendencias en políticas internacionales, regionales y nacionales conforman en su conjunto un corpus de referencia conceptual que condensan aprendizajes y señalamientos para elaboración de política pública en los ámbitos nacionales.

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 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.

Préstamos financieros	Mecanismo de los bancos internacionales que se tramita exclusivamente con los cuadros de gobierno
Préstamos cognitivos o conceptuales	Propuestas de políticas específicas a los gobiernos —que después incluyen préstamos financieros—: en el caso del BM, constituyen un ejemplo las Estrategias de Asistencia País, elaboradas para cada período de gobierno. Estas consisten en una serie de propuestas 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 luego se ponen a discusión con el gobierno electo a fin de identificar áreas prioritarias para la acción del banco y los préstamos financieros.
	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.
	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.

Tabla 1. Modalidades de préstamos financieros y conceptuales

Fuente: elaboración propia a partir de Osorio (2015), Maldonado (2014), Murillo (2008), Corbalán (2004), Toussaint (2006), BM (2010a, 2010b), BID (2005) y de entrevistas a representantes del BID y del BM y a consultora del BID (2019).

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, los organismos internacionales desde su emergencia se han constituido en actores que fueron ganando progresivamente 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.



# Reformas sociales en América Latina y el caso uruguayo

## Los señalamientos del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo 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, seguidos 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; Murillo, 2008). La secuencia de estos momentos es denominada por Stolorowicz (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» (Iglesias, 1992, p. 3). Otro hito de relevancia para la región

fue la creación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en 1947,<sup>29</sup> 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 en 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 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 Kubitschek, 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—» (Iglesias, 1992, p. 6), 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 Progreso<sup>30</sup> (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»<sup>31</sup>— y en las «lecciones ofrecidas por los procesos de cambio socioeconómico desencadenados en

---

29 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).

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

31 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).

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 veinte mil millones de dólares estadounidenses, 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 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 (1992): «el período de la Alianza para el Progreso [...] Representó también una experiencia sin precedentes en cuanto a la compatibilización de los intereses planteados por los países latinoamericanos y de los Estados Unidos» (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.<sup>32</sup> 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

32 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).

Mundial de Comercio (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 1989<sup>33</sup> (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 elite 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 y el Banco Interamericano de Desarrollo 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).

Esta crisis, como otras, no constituye un fenómeno excepcional del capitalismo, sino que, como bien recuerda Netto (2013, p. 19), la crisis «es un

---

33 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).

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, Pablo Bentura (2017, p. 38) puntualiza que, a partir de la década del 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», 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, dedicado exclusivamente a América Latina (Contreras Natera, 2015; Stolowicz, 2010, 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 dolorosa crisis de los años ochenta han obligado a los países a trascender ese pasado [...] 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 (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: 1) la consolidación de las reformas y la viabilidad económica del proceso de modernización —liberalización y desregulación económica—; 2) el papel social del Estado: combate a la pobreza y agendas de reforma social;<sup>34</sup> 3) la reforma del Estado: reducción del Estado a las funciones mínimas, mayor eficiencia económica (descentralización, participación público-privada en la gestión de servicios); 4) el impulso a la empresa y creación de condiciones propias para las inversiones; 5) la incorporación de tecnología a los procesos productivos; 6) la modernización de la formación de recursos humanos, compatible con las exigencias del modelo económico; 7) profundizar los procesos de integración económica regional; 8) definir nuevas formas de inserción internacional de América Latina; 9) la sustentabilidad ambiental del modelo económico, y 10) avances democráticos —«consensos políticos»—, profesionalismo y transparencia de la función pública (Iglesias, 1992, pp. 155-157).

Para el BM, las reformas institucionales —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. [...] Experiencias posteriores han demostrado fehacientemente que las políticas prescriptas en el marco del «Consenso de Washington» están dando fruto. [...] 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. [...] se concluyó, entonces, que era necesario emprender reformas adicionales para lograr tasas de crecimiento sostenibles y una reducción más significativa de la pobreza (BM, 1998, pp. 1-2).

Por su parte, la CEPAL señalaba entre las sugerencias de políticas: 1) la inserción internacional y la liberalización del comercio intrarregional —cooperación en transporte y habilitación del comercio intrarregional—; 2) el apoyo a la competitividad internacional y la articulación productiva —política

34 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 (Iglesias, 1992, p. 161).

tecnológica amplia y políticas de difusión de tecnologías de la información, protección de la propiedad industrial—, y 3) fortalecimiento de la base institucional de la integración. Con estos señalamientos presentaba su mirada renovada:

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 (CEPAL, 1990, p. 13).

La idea de equidad social promovida 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 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (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 reservan 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 (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 coordinadas 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.

La literatura especializada sobre el tema plantea cuatro periodizaciones sobre las acciones en torno a la protección social en América Latina: 1) a partir del último tercio del siglo XIX, las primeras experiencias de políticas sociales; 2) entre 1930 y 1970 (*grosso modo*), la consolidación de los Estados sociales; 3) entre 1980 y 1990, la etapa de reformas neoliberales, y 4) 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. [...] están adquiriendo gradualmente las características de los regímenes duales, donde los derechos sociales tienden a desvincularse de los nuevos empleos (Barba, 2007, p. 207).

La región recibe el siglo XXI con el 44 % de la población en condiciones de pobreza (CEPAL, 2019). En respuesta al fenómeno, los organismos internacionales harán un llamado a los países latinoamericanos para atender «la pobreza en un mundo caracterizado por la desigualdad» que requiere de estrategias de «alivio de la pobreza» como «mecanismos de ayuda» (BM, 2001).

## Reseña del esquema de 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 muy pronto impulsado bajo las presidencias de José Batlle y Ordóñez durante 1903-1907 (primera presidencia) y 1911-1915 (segunda 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» (Filgueira, 1994, p. 13).

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, sobre todo 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 y niñas hasta los dos 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 finales 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 después 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 ocho 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...» (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» (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 elite 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 luego pasaron a la órbita del Instituto Científico de Alimentación —que luego será el Instituto Nacional de Alimentación (INDA)—. 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 del 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; y también «durante este Uruguay Feliz [...] los partidos desarrollaban otra modalidad de integración de 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 (Midaglia, 2011). 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 cambiaría (1959), no modificó drásticamente el modelo social, en esta coyuntura, los sectores con mayores recursos vieron menos deteriorada su situación que los socialmente más desfavorecidos (Filgueira, 1994; Nahum, 1999, p. 132). La actividad económica hizo cambios en sus bases productivas y una nueva actividad se instaló en el país: «los Bancos se multiplicaron [...] y se extendieron a negocios inmobiliarios, rurales, comercio exterior y compraventa de divisas. En los años siguientes también surgieron las “financieras”» (Nahum, 1999, p. 141).

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, Asignaciones Familiares (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 4800 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:

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, Alberto Couriel y Samuel Lichtensztein (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 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, Rodríguez, Rafaniello, Lijtenstein y Alegre, 2005).

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 finales del 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, el cual se concentraba sobre todo 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, más que nada, vía seguro estatal a los empleados públicos. Luego se creó la licencia y subsidio por enfermedad común (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; Kzatzman, Filgueira y Furtado, 2000).

En cuanto a la política salarial, se gestionó mediante vía administrativa para toda la actividad —pública y privada—,<sup>35</sup> 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 civil-militar adquirió un importante impulso en la reapertura democrática, específicamente a partir de la segunda administración política, siendo hasta

---

35 Uruguay ha tenido distintos mecanismos de fijación salarial a lo largo de la historia de las relaciones laborales. En 1943 se aprueba la Ley n.º 10.449, conocida como Ley de Consejos de Salarios, que inaugura 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 Productividad, Precios e Ingresos (Coprín), organismo tripartito con representación de trabajadores y empresarios, aquí los representantes del Poder Ejecutivo tenían la mayoría absoluta. Entre 1973 y 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 y 1989 por negociación colectiva el crecimiento promedio del salario real fue de 5,21 %; entre 1990 y 1999 por liberalización salarial —evolución salarial sometida al libre mercado—, el crecimiento promedio del salario real fue de 0,52 %; y entre 2004 y 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).

el presente objeto de sucesivas reformas. 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 hacia los sectores en situación de pobreza (Midaglia, 2011; Filgueira *et al.*, 2005).

Durante los ochenta —en la 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: 1) un grupo de servicios que manteniendo orientación universalista reformuló sus prestaciones e intentó modernizar la estructura organizativa con la que disponían; 2) 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 3) 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 controladores 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 pusieron en práctica 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).

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 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, p. 98).

Hacia finales del 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 adquieren las políticas de protección en la región:

1. durante la década del ochenta, se caracterizan por ser intervenciones focales, transitorias y de carácter por completo compensatorio, dirigida a la población en extrema pobreza e indigencia;
2. durante la década del 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 del todo compensatorios, y en el caso de Uruguay estarán inscriptos en la propuesta primero del PRIS y luego del FAS, y
3. desde el 2000 hasta el presente, se introducen nuevas iniciativas que parecen ser la tónica en toda América Latina, los programas de transferencia de renta condicionada (PTRC) (Midaglia, 2008a; Barba, 2004).

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 (Ortega y Vecinday, 2011; Vecinday, 2010).

Llegado el siglo XXI, se asiste a una nueva crisis económica en 2002 que agudizó los indicadores socioeconómicos, y en términos políticos, en 2005 asume el gobierno un partido identificado con el espectro ideológico de izquierda, el FA, que fuera fundado en 1971. En esta coyuntura, las razones que llevan a tratar de nuevo 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 (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 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; 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). Después del 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 (Consejo Nacional de Políticas Sociales [CNPS], 2009a). 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».

El anuncio del PE representaba un consenso social y político que, al tiempo que legitimaba 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 [...] el eje de salud [...] otras líneas que tenían que ver con trabajo, con empleo [...] inmediatamente dije «Voy a armar un equipo que va a tener una configuración técnica y una configuración política»... (Entrevista a director nacional de Políticas Sociales del MIDES y presidente del CNPS en 2005-2010, 2019).

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.<sup>36</sup>

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 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»,

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).

---

36 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 en el marco de la crisis sanitaria que el país y el mundo atraviesan desde el 2020, y en el contexto de un gobierno contrario al FA, la Udelar ha desarrollado un papel central en el tratamiento de la pandemia mediante sus equipos de investigadores, lo que enfatiza su compromiso con la resolución de las problemáticas públicas (Udelar, s. f.).

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 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).



# Actores y agenda, diseño y estatuto de la política socioasistencial en la era progresista

## La construcción de 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. 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 2006, Daniel Ortega en Nicaragua, Rafael Correa en Ecuador y Álvaro Colom en Guatemala en 2007, Funes en El Salvador y Lugo en Paraguay en 2009 —este último no concluyó su mandato—, y en Uruguay las presidencias de Tabaré Vázquez (2005-2010), José Mujica (2010-2015) y, por último, Tabaré Vázquez (2015-2020). Esto marcó un período de gobiernos en la región cuyo fenómeno ha sido llamado de «giro a la izquierda» (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 pos Consenso de Washington, y proyectos políticos que enfatizan 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» (Gudynas, Guevara y Roque, 2008, pp. 37-38).

En Uruguay, la llegada de la izquierda al gobierno en 2005 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» (CNPS, 2008, pp. 5-8). En términos de cambios institucionales y de acciones programáticas en el campo social, cada período de gobierno se caracterizó por propuestas diferenciales y de distinto alcance.

Entre las innovaciones institucionales, la creación del MIDES en 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 (Ley n.º 17.866). 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.

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 Nacional 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 ajenez 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 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 Ministério de Desenvolvimento 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 primera misión la responsabilidad de instrumentar el PANES entre 2005 y 2007; 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. Y este es un momento en 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. [...] y el componente de la academia, que es siempre una garantía... (Entrevista a responsable de alta conducción política del MIDES en 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 [...] fundadas en datos, información, en reflexión y análisis de datos sistemático» (Entrevista a director nacional de Políticas Sociales del MIDES y presidente del CNPS en 2005-2010, 2019).

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 [...] que estoy llamando que colabore, muy legitimado además, no era

cuestionable... (Entrevista a técnico (I) del equipo MIDES participante en el diseño de la RAIS del PE, 2019).

Esta colaboración se destacó entonces por el tipo de conocimiento que al principio 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». 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 constituyen 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.

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).

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».

Por su parte, el papel de los organismos internacionales en esta instancia es rescatado por una presencia asentada, sobre todo, en el intercambio de ideas, propuestas y experiencias, como expresión de un nuevo estilo que rompe con formas de negociación precedentes, y por cuotas de confianza que a razón de ese cambio de actitud se fueron incrementando entre los cuadros locales a medida que avanzaba el tiempo. En un primer momento:

Nosotros teníamos, [...] creo que en general, una cierta aprehensión respecto al papel que podían tener los organismos internacionales con base en los antecedentes inmediatos [...] 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 [...] no podíamos decir no existen [...] discutimos de igual a igual y ellos sabían que no podían venir a imponer nada, sí a tratar de influir por supuesto, tampoco vamos a ser ingenuos (Entrevista a director nacional de Políticas Sociales del MIDES y presidente del CNPS en 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 de a poco 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:

Ella<sup>37</sup> 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 [...] Tenía otro rostro [...] más bien había, bueno... «Mirá 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 [...] también te arriman saberes técnicos, a veces disciplinamiento en términos de la gestión. [...] me parece que también fueron evolucionando, ¿no? [...] 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 qué 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... (Entrevista a integrante del equipo académico del Iecon que apoyó el trabajo de diseño del PANES y PE-RAIS, 2019).

---

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

Cabe 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, [...] 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 doscientos millones de dólares del PANES [...] el MEF dijo «Acá me la quedo yo». [...]

Marina<sup>38</sup> siempre decía «Yo no firmé nada con ningún banco» [...], pero la plata era esa, venía de ahí [...] 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 de prensa de julio de 2020, la exministra del MIDES durante el primer período de gobierno 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 el BID o la CEPAL (Arismendi, 2020). De este modo, la retórica de los actores involucrados enfatiza 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 [...] se estableció una relación

38 Ministra de Desarrollo Social (2005-2010 y 2015-2020).

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 (Entrevista a exrepresentante del BID en Uruguay en 2005-2009 y 2012-2017, 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 nacional de Políticas Sociales del MIDES y presidente del CNPS en 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 [...] No solamente experiencias de afuera para que el Uruguay aprenda, sino de ida y vuelta (Entrevista a exrepresentante del BID en Uruguay en 2005-2009 y 2012-2017, 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 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 potencialmente más fluidos y con mayores posibilidades definicionales.

En toda la década de la deuda [...] 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,<sup>39</sup> entonces me dice «No quiero competir por recursos nacionales, traté de conseguir un financiamiento». Hago un proyecto para cooperación técnica no reembolsable en el BID, año 2011 [...] el BID no lo aprueba. En 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 [...].<sup>40</sup> Entonces el BID quería hacer un proyecto piloto para ver cómo aplicarlo en varios países de América Latina... (Entrevista a extécnico del BID, 2019).

39 Refiere a la Fundación Astur (s. f.), fundada en nuestro país por Enrique Iglesias (quien fue presidente del BID entre 1988 y 2005) a mediados de 2009. Dos de los entrevistados para este estudio, el extécnico del BID y el exrepresentante del BID en Uruguay, forman parte de la conducción de la fundación.

40 Refiere a una experiencia *piloto* (centros de cuidados para adultos mayores) que la Fundación Astur ha desarrollado en conjunto con el Sistema de Cuidados.

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 estos organismos 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 países [...] El banco no llega a decir, mirá, debíamos hacer esto, parte de la política del gobierno; nosotros lo que tratamos es de sumar [...] con nuestra experticia... (Entrevista a representante del BID en Uruguay en 2019, 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» (Entrevista a exrepresentante del BID en Uruguay en 2005-2009 y 2012-2017, 2019) 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.

## La agenda social del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial

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 de País del BID (2005-2009 y 2010-2015), y en el caso del BM, las notas de política (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 en exclusivo 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.

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.<sup>41</sup> La presentación de los contenidos de las Estrategias de Asistencia País del BM y de las Estrategias de País del BID se organizó en: 1) diagnóstico de las dificultades o problemas identificados en el campo social; y 2) propuestas y objetivos prioritarios. Para las notas de política del BM, la síntesis se organizó en: 1) diagnóstico de las dificultades o problemas identificados en el campo social; y 2) propuestas de política.

---

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

Primer período	BM: Estrategia de Asistencia País 2005-2010 y notas de política	BID: Estrategia de País 2005-2009
Diagnóstico de las dificultades/ problemas	<i>Estrategia de Asistencia País:</i> La cobertura del sistema de protección social no contempla a los grupos más vulnerables.	Existencia de una red de seguridad social amplia, pero de cobertura incompleta para los hogares más pobres.
	Algunos programas carecen de objetivos nutricionales y de criterios claros de distribución y condición de pobreza.	Debilidad institucional en el caso de los programas del área social debido a: 1) la falta de mecanismos de coordinación entre las instituciones del sector y 2) la existencia de una limitada cantidad de recursos humanos calificados y con experiencia en la ejecución de programas dirigidos a resolver los problemas de pobreza.
	No hay evaluaciones de los programas sociales de forma sistemática.	Programas diseñados y administrados por una multiplicidad de instituciones públicas. El fortalecimiento institucional del MIDES es clave para coordinar acciones en la materia social.
	Déficit fiscal del sistema de pensiones con tendencias de regresión.	
	La pobreza rural es mayor que la pobreza urbana.	
	<i>Notas de política 2005:</i> 1) Subsidios familiares (AFAM): La cobertura del programa restringe el impacto y las condicionalidades de educación y salud no se controlan. 2) Asistencia alimentaria en especies: Multiplicidad de programas produce una superposición de recursos y pérdida de eficiencia. 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.	
Propuestas/ objetivos	<i>Estrategia de Asistencia País:</i> Reducir la pobreza urbana del 31 % (2003-2004) al 20 % para 2009. Aumentar la cobertura previsional de adultos mayores del 87 % al 90 % como mínimo para 2009.	Alivio de la pobreza, mediante acciones que contribuirán a la mejora del capital humano y de la institucionalidad.  Asistencia en el financiamiento y diseño para la efectiva implementación del PANES.  Apoyo en la extensión del sistema de asignaciones familiares.

Propuestas/ objetivos	<p><i>Notas de política 2005:</i></p> <p>1) Subsidios familiares (AFAM): Ampliación de la cobertura para familias pobres integrada por menores de 18 años. Consolidación y fortalecimiento de programas de subsidios familiares y pensiones no contributivos. Reforzar los controles de educación y salud.</p> <p>2) Asistencia alimentaria en especies: Consolidar y ampliar los programas nutricionales focalizados en niños bajo una sola entidad del gobierno. Incorporar programas que fomenten la lactancia (campañas informativas). Eliminar gradualmente los programas que no tengan un objetivo claro nutricional o de redistribución. Hacer evaluaciones sistemáticas de los programas.</p>	
	<p><i>Notas de política 2008. Del PANES al PE:</i> <sup>42</sup></p> <p>El PANES es uno de los pocos casos a nivel mundial de programas de asistencia social que han incorporado: 1) la noción de salida de la pobreza desde el diseño y 2) intervenciones con el objetivo explícito de fortalecer el capital social. Pasaje de un enfoque de corto plazo (emergencia) a un enfoque de más largo plazo que incluya elementos como: 1) acumulación de capital humano; 2) erradicación de la pobreza extrema; 3) reinserción en el mercado laboral; 4) promoción de la ciudadanía dentro de un marco de derechos y participación, y 5) la sostenibilidad fiscal.</p>	
	<p>En el PE los programas de transferencia de ingreso deberían considerar:</p> <p>1) la generación de un esquema de difusión y acceso que permita llegar a población excluida por el PANES.</p> <p>2) la vinculación entre las transferencias y el acceso a otros programas y servicios sociales.</p> <p>3) un sistema de monitoreo que permita dar seguimiento al cumplimiento de las contrapartidas que debería.</p> <p>4) un sistema de monitoreo y evaluación central que integre la información de las distintas entidades involucradas.</p>	
	<p>Los programas de inserción en el mercado del trabajo del PE deberían:</p> <p>1) evaluar el monto del beneficio propuesto de modo que, por un lado, sea suficiente para asegurar una capacidad de consumo básica y, por otro, sea suficientemente bajo como para que no compita con el mercado de trabajo.</p> <p>2) evaluar el monto de los incentivos a las empresas para emplear temporalmente a los protagonistas del PE, de tal manera que sea atractivo, pero que no genere incentivos perversos de reemplazo de trabajadores y logre la cobertura máxima posible.</p>	

Propuestas/ objetivos	<p>3) ofrecer 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.</p> <p>4) dar seguimiento al mercado laboral, por ejemplo, a través de observatorios laborales locales o mediante bolsas de trabajo locales.</p>	
Segundo período	<i>BM: Estrategia de Asistencia País 2010-2015 y notas de política</i>	<i>BID: Estrategia de País 2010-2015</i>
Diagnóstico de las dificultades/ problemas	<p><i>Estrategia de Asistencia País:</i> Los objetivos y condicionamientos de los actuales programas no permiten llegar a determinados grupos de la población. Los datos sobre los beneficiarios de los programas sociales están dispersos en diferentes sistemas y dependencias administrativas.</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 %); sea por dificultades de información como por insuficiente articulación de esfuerzos sectoriales. El gasto público social ha crecido sistemáticamente desde 2005, pero existen insuficientes mecanismos para su evaluación.</p>
	<p><i>Notas de política 2010-2015:</i> 1) Políticas de empleo y ajustes en el seguro de desempleo. 2) Expansión de la cobertura del nuevo sistema de Asignaciones Familiares: Incorporar a los posibles beneficiarios que, por diferentes razones, no se encuentran todavía en el sistema. 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. 3) 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 PE y las políticas sociales no disponen de instrumentos estadísticos idóneos para hacer evaluaciones de impacto.</p>	

42 Esta nota técnica forma parte de la asistencia técnica no reembolsable que llevó a cabo el BM con el MIDES, y que fuera financiada con recursos de una donación por la agencia británica de cooperación DFID, gestionada por el BM mediante el Fondo DFID-MGPR (BM, 2008).

<p>Diagnóstico de las dificultades/ problemas</p>	<p>La Encuesta Continua de Hogares (ECH) no resulta idónea 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.</p> <p>Las herramientas básicas para mejorar el monitoreo y evaluación, y la focalización dentro del PE, son el desarrollo del Sistema de Información Integrada del Área Social (SIAS).</p>	
<p>Propuestas/ objetivos</p>	<p><i>Estrategia de Asistencia País:</i> Instrumentar las reformas actuales en el sistema de protección social a fin de revertir los niveles todavía elevados de pobreza (por encima del 20 %).</p>	<p>Facilitar el acceso a transferencias de ingresos —tarjeta alimentaria y Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM-PE), entre otros— a hogares pobres con niños y adolescentes. Diseño e implementación de evaluaciones de impacto de las políticas de protección social. Dar continuidad al sistema de protección social implementado en la administración anterior.</p>
	<p><i>Notas de política 2010-2015:</i> Políticas de empleo y ajustes en el seguro de desempleo que incluyan 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: 1) identificar los potenciales beneficiarios —incorporar 200.000 nuevos beneficiarios al sistema—. 2) unificar los dos regímenes vigentes (una única ley con beneficios claros). 3) monitorear el cumplimiento de condicionalidades a partir de la información recogida en el SIAS. Sistema Estadístico Nacional: 1) institucionalizar el SIAS y al sector educación y al Plan Ceibal, a modo de contribuir al control de las condicionalidades requeridas para otorgar subsidios. 2) automatizar los registros administrativos y desarrollar mecanismos institucionales que permitan evaluar el impacto de los programas sociales.</p>	

Tabla 2. Señalamientos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo para el campo social en los gobiernos progresistas

Fuente: elaboración propia, a partir de BM (2005a, 2008, 2010a, 2010b, 2015a, 2015b) y de BID (2005, 2010, 2015).

Este conjunto de sugerencias se tradujo después, en términos de prestaciones, en ocho préstamos del BM entre 2005 y 2012 para el Sector Protección Social y el Sector Administración Pública-Protección Social,<sup>43</sup> y por su parte, el BID entre 2005 y 2015 aprobó veinticuatro<sup>44</sup> apoyos para el Sector Inversiones Sociales entre préstamos y cooperaciones técnicas.

Estos documentos y los señalados por la literatura como hitos de la estrategia de los bancos, conjuntamente con las entrevistas efectuadas, 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 en un primer momento —primer gobierno— se caracterizó por sentar las bases institucionales de la política socioasistencial, que se tradujo en MIDES, PANES/RAIS, SIAS, Índice de Carencias Críticas (ICC), y las bases programáticas: PTRC, tarjeta alimentaria; y que en un segundo momento —y como un *continuum*, pero *más allá de la emergencia*— adquieren plena consolidación e institucionalización.

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 que operan 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.<sup>45</sup> Estos asuntos, en

43 Desde 1994 hasta 2012 se aprobaron para ambos sectores trece 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 (BM, s. f.).

44 Desde 1991 hasta 2015 se aprobaron treinta y siete préstamos (Sector Inversiones Sociales), lo que también muestra una cooperación financiera y técnica que se incrementó en el período de referencia (2005-2015) (BID, s. f.).

45 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 del 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 de datos de los beneficiarios, la inexistencia de procedimientos para el control de contraprestaciones

términos genéricos, recogían experiencias de la región en marcha; especialmente con Chile hubo fluidos intercambios.

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 —en especial en niños, niñas y adolescentes—, y bajo criterios de condicionalidad —básicamente en salud y educación—. En Uruguay, este modelo asumió expresión en las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (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 BM, estos aspectos hacen a lo que 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 en 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 los PTRC recibió aprobaciones próximas desde los cuadros locales, aunque había matices respecto a su proyección.

---

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).

Dentro del Gobierno y del Frente Amplio había gente que pensaba que sí eran algo pasajero [los 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 [...] 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 comprender 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 [...] 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, [...] el PE en sí tomó muchas propuestas, ideas que había en la región, de experimentos, de los chilenos, por ejemplo... (Entrevista a técnico (1) del equipo MIDES participante en el diseño de la RAIS del PE, 2019).

En efecto, los PTRC en sus versiones AFAM-PE y Tarjeta Uruguay Social (TUS)<sup>46</sup> 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 una especie de desprendimiento semántico que sitúa a la población destinataria de asistencia en un espacio genérico de no contribuyente, 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 (2017), 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 seguridad absoluta, que en una sociedad libre no pueden lograr todos, y que no debe concederse como un privilegio (p. 195).

Albert 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 bien intencionados 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 empantanar 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—, permitió 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.

---

46 La TUS es un programa de transferencias monetarias para la compra de alimentos y productos de higiene dirigida a la extrema pobreza.

El tema de evaluación y monitoreo [...] fue difícil de implementar [...]. Se sentía en algunos sectores técnicos [...] del Gobierno y académicos también. 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... (Entrevista a exrepresentante del BID en Uruguay en 2005-2009 y 2012-2017, 2019. Las evaluaciones era algo que también [...] ellos te decían<sup>47</sup> «tiene que estar tecnificado» 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... (Entrevista a técnico (I) del equipo MIDES participante en el diseño de la RAIS del PE, 2019).

La disponibilidad de información y datos sobre la población destinataria de las prestaciones como requerimiento de los organismos internacionales, pero también como 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 elites», 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, 2002, 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 habitan en dispositivos de fabricación experta.

En el consenso sobre esta 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

---

47 Refiere a 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.

## La agenda de demandas del Ministerio de Desarrollo Social: cooperación de la Universidad de la República

La cooperación de la Udelar, en particular del DCP 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,

lo que nosotros hacíamos antes de 2005 básicamente era... teníamos siempre un interés de incidencia en la política o en las estadísticas [...]. 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... (Entrevista a integrante del equipo académico del Iecon que apoyó el trabajo de diseño del PANES y PE-RAIS, 2019).

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 (Amarante y Vigorito, 2012, pp. 36-37).

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). A grandes trazos, hubo 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 políticos institucionales disponían para diseñar e implementar las propuestas. Un momento se centró en los apoyos para la instalación del MIDES y la instrumentación del PANES, y

allí primó la «lógica de la urgencia»; después, 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 [...]. Para discutir el Plan de Equidad<sup>48</sup> [...] 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... (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 Arismendi<sup>49</sup> quería hacer todo con trabajo voluntario. Entonces trabajo voluntario, con apuro, con meter a la gente en el PANES, era imposible. [...], pero

48 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 Milton Silveira (MIDES), Jorge Campanella (MIDES), Carmen Midaglia (DCP, FCS, Udelar), Andrea Vigorito (Iecon, FCEA, Udelar), Gabriel Lagomarsino (BPS), con colaboración de Ana Olivera (subsecretaria del MIDES), de Julio Bango (director de 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 de Christian Mirza (MIDES) (CNPS, 2008; entrevistas efectuadas).

49 Ministra de Desarrollo Social (2005-2010 y 2015-2020).

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. [...] 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... (Midaglia, 2012b, p. 87).

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 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<sup>50</sup> «¿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).

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 (Midaglia, 2012b, p. 86), 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:

---

50 Viceministra de Desarrollo Social (2005-2010 y 2015-2020).

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 [...] 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 (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, en especial en el campo de las ciencias sociales, sus autoridades e investigadores eran sobre todo afines a la administración del FA.

Muchos de nosotros veníamos de la militancia estudiantil, y todo, vos querés colaborar [...] 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 el 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 hizo un estudio de evaluación de impacto de las AFAM en el marco de una comisión

conformada por el MIDES, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y el BPS, producto de un acuerdo de cooperación técnica en 2005 entre el BPS y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), relativo al estudio de diversas áreas de la seguridad social, investigación que constituirá un antecedente inmediato de las reformas del régimen en 2008 con el PE (OIT, 2007). Más allá de las resistencias, más o menos explícitas, los organismos internacionales constituirían 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, etc. 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).

En el segundo momento de colaboración, a la Udelar le fueron demandadas dos tareas específicas: 1) 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 2) «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 del PE.

## Respuestas de la Universidad de la República para el diseño de la política socioasistencial

### Diseño del soporte para la focalización: construcción del Índice de Carencias Críticas

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, 2013b, p. 27).

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—. 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 remiten a un proceso de cambio en la región que venía gestándose desde las décadas del sesenta y del setenta. En este momento, pasaron de ser insumos para describir y comparar condiciones entre los países, 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, y para 2004, once países de América Latina se habían sumado a la experiencia. Esta iniciativa, como otras experiencias, 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 (BM, 2005c).

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 sobre todo a dos razones: 1) los escasos programas de transferencia no contributivos dirigidos a la pobreza extrema, y 2) porque las acciones estatales no se habían orientado en ese sentido en la acumulación de información a gran escala (Amarante y Vigorito, 2012).

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. 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; entrevistas efectuadas), al tiempo que fue sustantivo para la creación de capacidades institucionales ministeriales. De esta manera, se ejercitaron «instrumentos de análisis y observación muy afinados» provistos por la Udelar, entre otros (Núñez, 2019, p. 14), como los organismos internacionales que traían un ejercicio y aprendizaje sobre el tema; y en ese sentido fue que 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).

En la misma dirección, el *Repertorio de Políticas Sociales*, elaborado por la Udelar (DCP de la Facultad de Ciencias Sociales)—, 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.

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 fueran 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. 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: «vinieron con un diseño armado y con un problema. El problema era cómo generar un mecanismo de ingreso al programa que generara cierta legitimidad» (Entrevista a integrante del equipo académico del Iecon que apoyó el trabajo de diseño del PANES y PE-RAIS, 2019).

La metodología propuesta por la Udelar fue una prueba de verificación de medios (Proxy Means Tests),<sup>51</sup> 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 pesos (Amarante, Arim y Vigorito, 2012).

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: 1) 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; 2) «permite el manejo de criterios objetivos y estándares al analizar información sobre una población muy amplia», y 3) facilita la realización de evaluaciones de impacto de los programas. 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 *et al.*, 2012, p. 30; Amarante, Ceni, Flores y Vigorito, 2007).

En suma, 1) la virtuosidad de esta metodología parece asentarse en que presenta flexibilidad en las dimensiones a considerar y sus pesos relativos, lo que la convierte en una herramienta que ofrece viabilidad al consenso que existe en algunos ámbitos académicos, en los organismos internacionales y

51 Esta metodología, Proxy Means Tests, fue creada en Chile en la década del ochenta y su uso ha sido preferentemente en América Latina, aunque hay experiencias regionales que utilizan otros o combinaciones (De Melo y Vigorito, 2007; BM, 2008).

entre los hacedores de políticas sobre la concepción de la pobreza como un fenómeno multidimensional (Arim y Vigorito, 2007, p. 14); 2) 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).

### Reforma del régimen de las Asignaciones Familiares: las transferencias de renta no contributiva de las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad

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 quinientas mil personas—, que la titularidad fuera, preferentemente, 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 (De Melo y Vigorito, 2007). Estas definiciones resonaban con un espíritu de época sobre los PTRC: «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 nacional de Políticas Sociales del MIDES y presidente del CNPS EN 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» (Bourdieu y Christin, 2001, p. 38).

En el caso de Uruguay, la preferencia por este sistema —transferencias monetarias— se sostuvo en razones como: 1) la concentración de la pobreza en hogares con niños menores de 18 años desde comienzos de la década del noventa era un fenómeno de preocupación en la agenda del Gobierno; 2) 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 3) 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 (De Melo 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... (Entrevista a director nacional de Políticas Sociales del MIDES y presidente del CNPS en 2005-2010, 2019).

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 los PTRC ensayadas en la región (De Melo 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 los 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, publicaciones, 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 n.º 16.697 de 1995), por adultos no amparados por el sistema de seguridad social con niños o niñas a su cargo (Ley n.º 17.139 de 1999 y Ley n.º 17.758 de 2004), y por hogares integrados por niños, niñas y adolescentes en condiciones de pobreza (Ley n.º 18.227 de 2008) (De Melo y Vigorito, 2007; Colafranceschi y Vigorito, 2013; Midaglia y Silveira, 2011).

La Ley n.º 17.139 (Uruguay, 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. De esta manera, las modificaciones introducidas en 1999 y 2004 extendieron las AFAM en su modalidad «no contributiva» (De Melo y Vigorito, 2007; Colafranceschi y Vigorito, 2013), la que luego 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, motivada 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, la tabla 3 presenta 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).

Demandas del MIDES	Servicios de la Udelar	Aportes de la Udelar 2005-2007 (primer momento)	Aportes de la Udelar 2007-2010 (segundo momento)
1) criterios básicos de diseño institucional;	lecon, FCEA	1) informe sobre la población beneficiaria del PANES. Propuesta y formulación del ICC;	1) investigadores integran la comisión encargada de preparar el PE;
2) la elección de áreas geográficas prioritarias a visitar por el MIDES para la identificación de beneficiarios;		2) diseño y puesta en práctica de la evaluación cuantitativa del PANES (entre la Udelar y la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo [DINEM] del MIDES);	2) investigadores integran la comisión encargada de la implementación del nuevo sistema de AFAM integrada por el MIDES, el BPS, el MEF, y el MTSS;
3) el apoyo a la organización y ejecución del trabajo de campo;		3) 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;	3) investigadores preparan la evaluación de impacto del nuevo sistema de AFAM;
4) la generación de bases de datos de beneficiarios y su posterior alimentación;		4) diseño y puesta en práctica de la evaluación cuantitativa del PANES;	
5) la generación del mecanismo de selección de beneficiarios del PANES;	Instituto de Estadística (Iesta) de la FCEA	5) relevamiento de los programas sociales existentes en el Estado: Repertorio de Políticas Sociales;	4) investigadores integran la comisión encargada de preparar el PE.
	DCP, FCS	6) diseño y puesta en práctica de la evaluación cuantitativa del PANES (entre la Udelar y la DINEM del MIDES);	
6) la elaboración de los cuestionarios de relevamiento de información para la postulación al PANES.	Departamento de Sociología (DS), FCS	7) procesamiento de la información poblacional en etapas iniciales (PANES);	
	SECIU	8) armado de la base de datos.	

Tabla 3. Demandas y respuestas

Fuente: elaboración propia a partir de Amarante y Vigorito (2012), De Melo y Vigorito (2007), Amarante, Rius y Vigorito (2010) y de entrevistas efectuadas.

En cuanto a la formación académica, y recuperando los planteos iniciales del libro 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?, 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 ofician de nexo entre los cargos políticos y el resto de la administración» (Narbondo, 2007), gestionada por servicios de la FCS y la FCEA de la Udelar.

En síntesis, 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 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.

## Diseño y estatuto de la política socioasistencial

### La Red de Asistencia e Integración Social 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 —casi un 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 de 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: 1) ingreso ciudadano —transferencia monetaria fija de \$ 1360 mensuales (56 USD en 2005)—; 2) programas socioeducativos y de empleo transitorio —Rutas de Salida y Trabajo por Uruguay—; 3) asistencia alimentaria; 4) intervenciones en mejoramiento del hábitat, y 5) intervenciones específicas en educación y salud (Mazzotti, Mirza, Meléndez y Soria, 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. De modo que 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» (CNPS, 2011, p. 11). A continuación, la tabla 4 resume los aspectos centrales de la reforma social a partir de ambas iniciativas.

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, niñas y adolescentes con ausencia de protección familiar, familias viviendo en hábitats especialmente degradados, infractores de la ley penal)	1) «De cada quien según sus ingresos a cada quien según sus necesidades» 2) Carácter universal: «se diseñan al mismo tiempo políticas universales con una adecuada adaptación ferentes particularidades» 3) Conducción del Estado 4) Participación social a través de sindicatos, organizaciones de usuarios, organizaciones de mujeres, entre otras 5) Incremento presupuestal para la política social
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 RAIS	
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 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 (TUS)	
		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	

Tabla 4. Resumen de la nueva matriz de protección social: Plan de Equidad y Red de Asistencia e Integración Social y reforma social

Fuente: elaboración propia a partir de CNPS (2008, 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» (CNPS, 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: 1) 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 2) recuperen 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 (CNPS, 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 transcurre 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).

De acuerdo con esta orientación, en 2008 la RAIS plantea: 1) 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 2) «ensayar innovaciones metodológicas para el abordaje de las situaciones de mayor vulnerabilidad social» (CNPS, 2009a, pp. 21-23; 2009b). 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... (CNPS, 2011, p. 29)

La reforma en el sistema de las AFAM (Ley n.º 18.227) y la política alimentaria (TUS) constituirán los principales PTRC junto con la Asistencia a la Vejez (Ley n.º 18.172) (CNPS, 2008, 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— (CNPS, 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: 1) Uruguay Crece Contigo (UCC)<sup>52</sup> —dirigido a hogares

52 El programa UCC al principio (2012) estuvo ubicado en la órbita de la OPP hasta que en 2015 fue trasladado al MIDES. Este programa desde su inicio cuenta con apoyo de organismos internacionales, sobre todo del BID, mediante la modalidad de cooperación

que presenten vulnerabilidad social o sanitaria, integrados por mujeres embarazadas, niñas y niños menores de cuatro años—; 2) 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 dieciocho años—, y 3) Jóvenes en Red —dirigido a adolescentes y jóvenes de catorce a veinticuatro 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 de proximidad» que se caracteriza por una intervención con anclaje en el espacio familiar y doméstico, y comunitario más próximo (MIDES, s. f.).

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 Objetivo Empleo —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, por último, otros programas de inclusión social e integración que asumen diferentes formatos y abordan áreas temáticas distintas (CNPS, 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.

Año de 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

Tabla 5. Opciones predominantes de los programas sociales por períodos de gobierno

Fuente: Midaglia y Castillo (2010b).

técnica (Entrevista a consultora local coordinadora de la cooperación técnica del BID con UCC, 2019).

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 finales de los noventa tienen a los PTRC como medida privilegiada. Los programas sociales de corte promocional impulsados a mediados de los noventa, 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, una vez retomada la democracia, tiende 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 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, 2010a, 2010b).

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.

## 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 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 y Vigorito, 2009).

Será en 1995 que las AFAM se transformaron en una prestación sujeta a verificación de medios, que, sumado a la expansión del régimen (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 y 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 %— (MIDES, 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; en 2015 el porcentaje de personas en condiciones de pobreza se ubicó en 9,7 % y en indigencia en 0,3 % (INE, 2018).

Uruguay es uno de los países latinoamericanos con mayor gasto público social (GPS) —por habitante como con relación al PIB—, y su destino ha sido, en gran porcentaje, hacia las 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 (MEF, s. f.).

Entre 2001 y 2006 la cobertura de AFAM se incrementó en la modalidad no contributiva, hecho que obedece a las expansiones de 1999 y 2004 (De Melo y Vigorito, 2007). 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 del 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 a partir de la tecnificación de mecanismos específicos de control para el acceso y el cumplimiento de las condicionalidades, y por otra 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.

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) amplió la cobertura orientada a los sectores de menores ingresos y, en particular, a los hogares con niños y adolescentes a cargo. 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 en el índice de Gini (entre 2007 y 2009 pasó del 46,6 al 45,4).<sup>53</sup> 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, sobre todo, a razón de que, a pesar del aumento en los montos desde 2008, las prestaciones por AFAM-PE y TUS continúan siendo notoriamente más reducidas que las jubilaciones, pensiones y seguro de desempleo (Amarante, Arim y Vigorito, 2012; Colafranceschi y Vigorito, 2013; Alves *et al.*, 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, Arim y Vigorito, 2012; Colafranceschi y Vigorito, 2013; Alves *et al.*, 2012), y del mercado de trabajo y del empleo. En este sentido, Amarante, Rius y Vigorito (2010) advierten que, desde una mirada a 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

---

53 El índice de Gini entre el período 1986 y 1994 pasó de 42,0 a 42,3, y entre 1994 y 2007 de 42,3 a 46,6 (Alves *et al.*, 2012).

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 de una trama vincular entre los cuadros estatales como recursos *propios* de la administración pública, y *externos* a ella, como es el caso aquí estudiado de los organismos internacionales y la Udelar.

# Esquema interpretativo de la pobreza y mecanismos prácticos de circulación y validación de saberes expertos: el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la comisión técnico-política

## La pobreza bajo la lupa: interpretaciones y respuestas

Desde mediados de la década del 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). 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 de México (1997) (Lavinias, 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 2000, representa otra experiencia en ese sentido. El presidente del directorio del entonces Instituto Nacional del Menor (Iname) por aquel entonces, 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—. El programa tenía como objetivo lograr que trescientos niños en situación de calle ejercieran el derecho a la educación,

y el mecanismo empleado fue una transferencia en especie —tíquet de alimentación—, que suponía contrapartidas para las 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 la pobreza» (Lavinas, 2014, p. 8), 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 destinatarios (Vecinday, 2019). En esa dirección y sobre el caso uruguayo el representante del BM señalaba:

Han hecho una cosa muy importante [...] 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 [...] cuando hay muchas «politiquitas» mucho más difícil es en términos de gestión [...] ese es un aprendizaje importante. Un segundo aprendizaje importante es la consistencia temporal [...] 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 (Entrevista a representante del BM en Uruguay en 2005-2019, 2019).

El modelo básico, y extendido, refiere a proporcionarles 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 —sobre todo 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 [...] un problema intergeneracional basado en que nació en la pobreza

[...] Inclusive, hay gente que se resiste a salir, que no acepta inclusive la ayuda...» (Entrevista a exrepresentante del BID en Uruguay en 2005-2009 y 2012-2017, 2019).

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 indisoluble de la idea de contrapartida, corresponsabilidad o condicionalidad, términos que aparecen indistintamente entre los discursos legitimadores de estas medidas.

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).

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 Robert Holzmann y Steen Jorgensen (2003)<sup>54</sup> sobre el manejo social del riesgo, produce argumentos que avanzan en reformar —desacreditar— la protección tradicional, entendiéndose 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).

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,

---

54 La producción de Holzmann y Jorgensen sobre el manejo social del riesgo, que el BM hará suya para producir ideas en torno a la protección social, aparece inicialmente en Holzmann y Jorgensen (2003).

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).

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). 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. [...] 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. [...] O sea, la pobreza cero no existe, existe una pobreza razonable (Entrevista a exrepresentante del BID en Uruguay en 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, a su descontextualización. 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* [...] seguramente tengan que contar con un régimen diferente» (Entrevista a exrepresentante del BID en Uruguay en 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.

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:

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 [...] y una transferencia monetaria que estaba totalmente, digamos, acorde con el imaginario colectivo [...] hay un efecto de progresividad y una tendencia a la unificación que no se ha producido (Entrevista a responsable de alta conducción política del MIDES en 2005-2010 y 2015-2020, 2019).

Sobre los efectos de esta *distinción oficial*, Lavinás (2014) apunta que en el aterrizaje de un «nuevo modelo de Estado, que podríamos llamar “Estado facilitador”» lo estatal comienza a habitar funciones que se identifican con facilitar «oportunidades»<sup>55</sup> 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.

## 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 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», que se produjeron en el marco de la RAND Corporation<sup>56</sup> desde finales de la década del sesenta (Lavinás, 2014). A propósito, Herbert Marcuse (1985, p. 110) señala que desde 1961 la RAND Corporation, con el propósito práctico de contribuir

55 Las ideas de *oportunidad*, *activación* y capital humano constituyen la fórmula preferida y estratégica para la mercantilización de la fuerza de trabajo, aun 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).

56 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. (RAND Corporation, s. f.).

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 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, pp. 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 (De 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. 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 surgió con fuerza un elemento político partidario que talló las preferencias del mecanismo implementado para vehiculizar la focalización —el ICC—, y fue cercar con argumentos expertos la crítica al clientelismo político. Se trata de 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 [...] Hay diferentes metodologías [...] ahí estuvo la Universidad de la República (Entrevista a responsable de alta conducción política del MIDES en 2005-2010 y 2015-2020, 2019).

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 desarrollás una estrategia que define objetivos, herramientas, instituciones distintas para dieciocho grupos poblacionales distintos, eso seguramente va a salir mal [...] y vas a tener gente vulnerable que necesita apoyo que no va a quedar en ninguno de esos dieciocho grupos, eso pasa todo el tiempo. [...] La gestión concentrada, el diseño concentrado y la herramienta concentrada (Entrevista a representante del BM en Uruguay en 2005-2019, 2019).

Las indicaciones del BID y del BM para Uruguay sobre la centralización de la política socioasistencial como estrategia para evitar la dispersión institucional y programática fueron 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 con la dispersión programática que se fue instituyendo en esta secretaría en el transcurso del segundo gobierno progresista. Para Carmen 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*.

Este proceso de tecnificación como tendencia y la variabilidad de formas de instrumentación para las autoridades político-institucionales del período estudiado fueron muestra de que

Desde el principio, la Tarjeta Uruguay Social fue una tarjeta en la que se buscó mecanismos de innovación [...] 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 en 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; en otros términos, 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 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, 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 [...] 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...» (Entrevista a exrepresentante del BID en Uruguay en 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 (Carballo y Vecinday, 2019).

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, 2008; 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 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, y para el Gobierno y la Udelar suponía asistir a una población en extremo empobrecida y a la cual el sistema de transferencias no llegaba —en especial 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, 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.

## Capital humano: instrumento de igualdad 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 Pèlerin 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 hoy se denomina como neoliberalismo, e intenten mantener bajo cierta opacidad las prácticas de injerencia sobre la política y la política pública (De Büren, 2019, 2020).

En la retórica del BM y el BID la alusión es reiterada a la noción de capital humano, 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 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 nacional de Políticas Sociales del MIDES y presidente del CNPS en 2005-2010, 2019).

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, 2019).

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, quienes plantearán formulaciones sobre esta noción como recurso para explicar gran parte del éxito económico de los países. Sus ideas rápidamente se destacaron en la época y operaron como un granero de expectativas (Lavinias, 2014; Aronson, 2007; Cardona, Montes, Vásquez, Villegas González y Brito, 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, las cuales se anclaron en centros y fundaciones que enseguida produjeron su expansión (Lavinias, 2014, p. 14).

En la década del sesenta, Schultz publica el libro *Capital humano*, por el que obtendrá en 1979 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 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: «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 (Schultz en Martínez de Ita, 1997, p. 14).

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. 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 Amartya Sen se debe incluir 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 del 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, la CEPAL y el BID, pero sobre todo

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. De esta manera, a partir de 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 de 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 encuentra en el libro *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, una compilación de Kliksberg y Tomassini (2000), cuyo análisis se centra en «el papel de los aspectos valóricos del capital social en el desarrollo» (BID, 2001, p. 9).

En suma, la noción de *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, en especial 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 pergeñando 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» (Lavinas, 2014, p. 9).

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, aun el más miserable, le recuerda «la capacidad de adaptarse a situaciones adversas, el espíritu de sacrificio» (Bentura, 2019, p. 72).

La iniciativa y la responsabilidad individual como atributos y valores representativos de un espíritu de época llamarían a la revisión de un Estado benefactor que limitó la iniciativa y capacidad de los individuos de proveerse protección. 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) plantean 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 Luis Eduardo Morás (2000) recupera del planteo de N. Elías sobre los valores que trajo consigo el proceso civilizatorio. 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 (Morás, 2000, p. 216), no reviste los mismos niveles de sufrimiento y padecimiento que en la actualidad 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 (Lavinias, 2014).

## Mecanismos prácticos del tráfico y simbiosis de ideas: el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la comisión técnico-política

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 Vanesa 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 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 IFI<sup>57</sup> 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, 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» (MIDES, 2015).

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 [...] y 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 que nosotros no quisiéramos comprar [...] fueron un habilitante a cierta circulación de ideas y de personas, que

---

57 Refiere a instituciones financieras internacionales —aquí llamadas *organismos internacionales*—.

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).

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, [...] 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 después 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 (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.

El discurso social y político de la reforma social —que tomó estado práctico y simbólico en leyes, procedimientos y normas, instituciones y equipos expertos— 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 [...] 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 (Entrevista a exrepresentante del BID en Uruguay en 2005-2009 y 2012-2017, 2019).

La paulatina y diversa introducción del modelo gerencial en el campo social —aún incompleta y en continuo curso—<sup>58</sup> fue un campo de dominio habilitante para que los organismos internacionales movilizaran este esquema de circulación de ideas basado en la «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 [...] a partir de la vivencia que tenía UCC de la revisión y actualizaciones bibliográficas [...] el banco permite la formación...» (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 autonominación de *desarrollo* son político-financieros.

La observación, la experiencia y la operación en cada país y en la región en su conjunto permiten a estos organismos ser generadores de las propias condiciones de posibilidad de escalabilidad para su expansión, lo que los vuelve

---

58 Ante los cambios 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 (Carballo y Vecinday, 2019).

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 superdispuestos [...] 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 (Entrevista a técnico (II) del equipo MIDES participante en el diseño de la RAIS del PE, 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, y ellos suministran y potencian:

Uruguay le interesa mucho [al BID] [...]. 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 (Entrevista a representante del BID en Uruguay en 2019, 2019).

De la participación en el proceso de idear las demandas estatales y sus respuestas y 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.

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. 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. También la autoridad de estos mecanismos de circulación de saberes 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 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 en 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... (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. 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 [...] 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... (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 décadas pasadas y recrea, aun 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 a 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 del BID en Uruguay en 2019, 2019).

Los mecanismos prácticos de circulación y transferencia empleados por los actores internacionales estudiados 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.

## Cuatro claves para interpretar la participación del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial en la trayectoria de los saberes y capacidades estatales en el campo social

El recorrido hasta aquí propuesto por el libro sobre 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, 2005, p. 218) ubicó los mecanismos por los cuales el BID y el BM protagonizan participaciones decisivas en el «discurso performativo» (Bourdieu, 2014) o en los «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 poco a poco, 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.

La posición abierta y horizontal desde la cual se presentan estos organismos para el intercambio de ideas con la burocracia local contribuye a legitimar su participación en el debate y a la incorporación de los préstamos *conceptuales*, de tal forma que las recomendaciones sean procesadas en espacios participativos que convocaron a actores cuya autoridad se refuerza en la validación de las medidas consensuadas.

Y esta circulación de saberes se materializa en mecanismos prácticos que se conforman sobre dos esferas de actividades. 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. 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.

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. 218) que ejecutan, en buena medida, los «circuitos de expertise» que se disputan espacios de incidencia en la elaboración de políticas públicas (Camou, 1997).

De esta manera, 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. Y esa imagen de externalidad construida, 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.

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.

Este estudio permite arribar a una conclusión general que confirma la *versatilidad estratégica* que tienen estos bancos para adaptarse a distintos contextos institucionales y sociohistóricos; y en esa dirección los hallazgos del caso pueden sintetizarse en cuatro claves para interpretar las capacidades del BM y del BID que muestran las distintas aristas que componen esta versatilidad.

### 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, son habilitantes de una firme y fundada participación en las estructuras del Estado (Harvey, 2009). 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 exrepresentante del BID en Uruguay en 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—. En esa dirección, Diana Tussie (en Restivo, 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» (Tussie, 2020), esto es, en escenario de enseñanzas y aprendizajes.

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.

### Capacidad de identificar ventajas comparativas en distintos contextos para ensayar experiencias piloto

Como dijimos, en un principio la actividad como banca internacional estuvo centrada en la gestión de los préstamos financieros. Y fue hacia finales 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. 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*, lo que coloca al país como pionero en la digitalización de sus bases de beneficiarios y prestaciones sociales.

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.

## 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 del libro 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: «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» (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.

La Udelar, en el marco de esta experiencia, 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; 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 y frente a los mismos organismos internacionales (Rius, 2012).

### 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— hace posible que sus señalamientos se inscriban en el debate y la construcción del consenso como recomendación experta y no como una imposición.

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.

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 intercambiar con los planteos de los cuadros 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 la constitución de secretarías o ministerios sociales desde finales 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 SIIAS—, marcando el consenso en torno al monitoreo y evaluación de la política pública y la tecnificación de la asistencia (Vecinday, 2020). 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*, 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.

Esta legalidad de universalidad que asumen ciertas reglas o ideas 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).

Por último, las páginas del libro muestran 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, mediante una participación que se legitima y sostiene en la *versatilidad estratégica* para dialogar y negociar con las burocracias locales *prácticas razonables* y representativas de sus señalamientos, y posicionarse, de esta manera, como recursos externos y constitutivos de los saberes y capacidades estatales.

# Bibliografía

- ABAD MIGUÉLEZ, B. (2016). Investigación social cualitativa y dilemas éticos: de la ética vacía a la ética situada. *Empiría*, (34), 101-120. Recuperado de <https://www.re-dalye.org/pdf/2971/297145846004.pdf>
- AGENCIA URUGUAYA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL (AUCI) (2015). *Estado de situación de la cooperación internacional en Uruguay*. Montevideo: Presidencia de la República Oriental del Uruguay. Recuperado de [https://www.gub.uy/agencia-uruguay-cooperacion-internacional/sites/agencia-uruguay-cooperacion-internacional/files/2018-10/Estado%20de%20situacion%202015\\_web.pdf](https://www.gub.uy/agencia-uruguay-cooperacion-internacional/sites/agencia-uruguay-cooperacion-internacional/files/2018-10/Estado%20de%20situacion%202015_web.pdf)
- AGUILAR, P., GLOZMAN, M., GRONDONA, A., y HAIDAR, V. (2014). ¿Qué es un corpus? *Revista de la Carrera de Sociología. Entramados y Perspectivas*, 4(4), 35-64. Recuperado de <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/entramadosyperspectivas/article/view/527>
- ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, S. (2011). Gubernamentalidad neoliberal y focopolítica en América Latina: los programas de transferencia condicionadas ¿Políticas de cohesión social con los pobres? En C. BARBA y N. COHEN (Coords.), *Perspectivas críticas sobre la cohesión social* (pp. 251-285). Buenos Aires: Clacso. Recuperado de <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/clacso-crop/20120529075631/BarbaSolano-Cohen.pdf>
- ALVES, G., AMARANTE, V., SALAS, G., y VIGORITO, A. (2012). *La desigualdad del ingreso en Uruguay entre 1986 y 2009*. Serie Documentos de Trabajo, 03/12. Montevideo: FCEA, Universidad de la República. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/4228>
- AMARANTE, V., ARIM, R., y VIGORITO, A. (2012). Las actividades realizadas por la Udelar: algunas experiencias. 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. 27-38). Montevideo: CSIC, Universidad de la República. Recuperado de <https://www.csic.edu.uy/content/investigaci%C3%B3n-y-pol%C3%ADticas-sociales-la-colaboraci%C3%B3n-entre-la-udelar-y-el-mides-para-la>
- AMARANTE, V., CENI, R., FLORES, M., y VIGORITO, A. (Coords.) (2007). *Perfil de la población incluida en el PANES*. Informe final del Convenio MIDES-Universidad de la República. Montevideo: MIDES. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/perfil-socioeconomico-poblacion-incluida-panes-informe-final>
- 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. 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* (pp. 112-116). Buenos Aires: Fundación CIPPEC. Recuperado de <https://www.cippec.org/publicacion/aprendices-hacedores-y-maestros-manual-para-el-monitoreo-la-evaluacion-y-la-gestion-de-conocimiento-de-incidencia-en-politicas-publicas/>
- AMARANTE, V., y VIGORITO, A. (Comps.) (2012). *Investigación y políticas sociales. La colaboración entre la Udelar y el MIDES para la implementación del PANES*. Montevideo: CSIC, Universidad de la República. Recuperado de <https://www.csic.edu.uy/content/investigaci%C3%B3n-y-pol%C3%ADticas-sociales-la-colaboraci%C3%B3n-entre-la-udelar-y-el-mides-para-la>

- ARIM, R., CRUCES, G., y VIGORITO, A. (2009). *Programas sociales y transferencias de ingresos en Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión*. Santiago de Chile: CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/6152>
- ARIM, R., y VIGORITO, A. (2007). *Un análisis multidimensional de la pobreza en Uruguay. 1991-2005*. Serie Documentos de Trabajo, 10/06. Montevideo: FCEA, Universidad de la República. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/4163>
- ARISMENDI, M. (2020). Las políticas del MIDES con el FA fueron tan eficientes que han sido destacadas por organismos internacionales como el BID y la Cepal. *InterCambio*. Recuperado de <https://administrador.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/>
- ARONSON, P. (2007). El retorno de la teoría del capital humano. *Fundamentos en Humanidades*, 8(2), 9-26.
- AUYERO, J. (2002). Clientelismo político en Argentina: doble vida y negación colectiva. *Perfiles Latinoamericanos*, (20), 33-52.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID) (1996). *Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo*. Recuperado de [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_C-15\\_Convenio\\_constitutivo\\_del\\_Banco\\_Interamericano\\_de\\_Desarrollo.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_C-15_Convenio_constitutivo_del_Banco_Interamericano_de_Desarrollo.htm)
- (2001). *Reducción de la pobreza y fortalecimiento del capital social y la participación: la acción reciente del Banco Interamericano de Desarrollo*. Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/publicacion/14937/reduccion-de-la-pobreza-y-fortalecimiento-del-capital-social-y-la-participacion>
- (2005). *Estrategia de País del Banco con Uruguay (2005-2009)*.
- (2008). *Programa de cooperación técnica para el fortalecimiento institucional del Ministerio de Desarrollo Social del Uruguay*. Recuperado de <https://www.iadb.org/es/proyecto/UR-T1038>
- (2010). *Estrategia de País del Banco con Uruguay (2010-2015)*. Recuperado de <https://www.iadb.org/es/quienes-somos/representaciones-por-pais/estrategia-de-paises>
- (2015). *Estrategia de País del Banco con Uruguay (2016-2020)*. Recuperado de <https://idbinvest.org/es/download/4834>
- (s. f.). Banco Interamericano de Desarrollo [Sitio oficial]. Recuperado de [www.iadb.org](http://www.iadb.org)
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID) y PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (1998). *El capital social: hacia la construcción del índice de desarrollo sociedad civil de Argentina*. Buenos Aires: Edilab.
- BANCO MUNDIAL (BM) (1997). *El Estado en un mundo en transformación*. Recuperado de <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/973681468778813985/resumen-del-informe-sobre-el-desarrollo-mundial-1997-el-estado-en-un-mundo-en-transformaci-243-n>
- (1998). *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*. Recuperado de <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/800471468010841357/mas-alla-del-consenso-de-washington-la-hora-de-la-reforma-institucional>
- (2001). *Informe sobre el desarrollo mundial (2000/2001). Lucha contra la pobreza. Panorama general*. Recuperado de <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/509031468137396214/informe-sobre-el-desarrollo-mundial-2000-2001-lucha-contr-la-pobreza>
- (2005a). *Matriz de principales temas de política y opciones para acciones de política*. Recuperado de [https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentlist?qterm=Matriz%20de%20principales%20temas%20de%20pol%C3%ADtica%20y%20opciones%20para%20acciones%20de%20pol%C3%ADtica,%202005,%20uRUGUAY&lang\\_exact=Spanish](https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentlist?qterm=Matriz%20de%20principales%20temas%20de%20pol%C3%ADtica%20y%20opciones%20para%20acciones%20de%20pol%C3%ADtica,%202005,%20uRUGUAY&lang_exact=Spanish)

- BANCO MUNDIAL (BM) (2005b). *Estrategia de Asistencia al País para la República Oriental del Uruguay 2005-2010*. Montevideo: Banco Mundial.
- (2005c). *Mecovi: Programa Regional para el Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de las Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe*. Serie En Breve, (63). Recuperado de <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/697981468238178846/mecovi-programa-regional-para-el-mejoramiento-de-las-encuestas-y-la-medicion-de-las-condiciones-de-vida-en-america-latina-y-el-caribe>
- (2008). *Del PANES al Plan de Equidad. Un balance del PANES para aportar ideas a la ejecución del Plan de Equidad en Uruguay*. Recuperado de [https://socialprotection.org/sites/default/files/publications\\_files/28225.pdf](https://socialprotection.org/sites/default/files/publications_files/28225.pdf)
- (2009). *Loan Agreement: Second Programmatic Reform Implementation Development Policy Loan between República Oriental del Uruguay y International Bank for Reconstruction and Development*. Recuperado de <https://documents1.worldbank.org/curated/pt/860301468302438096/Loano76671URIConformed.doc>
- (2010a). *Notas de política. Uruguay: desafíos y oportunidades 2010-2015*. Recuperado de <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/800501468173655936/disclosable-restructuring-paper-the-ao-local-development-project-p105101>
- (2010b). *Estrategia Alianza con la República Oriental del Uruguay 2010-2015*. Montevideo: BM.
- (2015a). *Notas de política. Uruguay: desafíos y oportunidades 2015-2020*. Recuperado de <https://documents1.worldbank.org/curated/en/992291467993179877/pdf/96832-spanish-wp-p147070-public-box391464b-spanish-uruguay-Notas-de-Politica-final-Mayo-31-2015.pdf>
- (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*. Recuperado de <https://www.bancomundial.org/es/country/uruguay>
- (s. f.). Banco Mundial [Sitio oficial]. Recuperado de [www.bancomundial.org](http://www.bancomundial.org)
- BARBA, C. (2004). Los enfoques latinoamericanos sobre la política social: más allá del Consenso de Washington. *Espiral*, 11(31), 85-130.
- (2007). América Latina: regímenes de bienestar en transición durante los años noventa. *Caderno CRH*, 20(50), 197-211. Recuperado de <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/b94QydV3rs4rx5mW49XyWHb/?lang=es>
- BARBA, C., y VALENCIA LOMELÍ, E. (2011). Hipótesis no comprobadas y espejismos de las transferencias monetarias condicionales. En C. BARBA y N. COHEN (Coords.), *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina* (pp. 195-223). Buenos Aires: Clacso. Recuperado de <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/clacso-crop/20120529075631/BarbaSolano-Cohen.pdf>
- BARRÁN, J. P. (1990). *Historia de la sensibilidad en el Uruguay*. Tomo 2. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- BEHRING, E., y BOSCHETTI, I. (2009). *Política social: fundamentos e história*. San Pablo: Cortez.
- BENSAÏD, D. (2013). *Marx intempestivo. Grandezas y miserias de una aventura crítica*. Buenos Aires: Ediciones Herramienta.

- BENTURA, P. (2017). La protección social en el capitalismo tardío. En *Transformaciones sociales, protección social y trabajo social*. En XII Congreso Nacional de Trabajo Social (pp. 37-45). Montevideo: FCS, Universidad de la República.
- BENTURA, P. (2019). La activación: expresión ideológica de la autocracia burguesa. En L. VECINDAY y P. BENTURA (Coords.), *Entre la asistencia y la activación. Intervenciones sobre la pobreza en el Uruguay progresista* (pp. 53-78). Montevideo: CSIC, Universidad de la República.
- BOHOSLAVSKY, E. (2015). El rostro humano de la historia del Estado. *Estudios Sociales del Estado*, 1(1), 239-247. <https://doi.org/10.35305/ese.v1i1.16>
- BORÓN, A. (2006). Las ciencias sociales en la era neoliberal: entre la academia y el pensamiento crítico. *Tareas*, 1(22). Recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/panama/cela/tareas/tar122/03boron.pdf>
- BOURDIEU, P. (1997). *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Madrid: Anagrama.
- (1998). *La distinción. Criterio y bases sociales del gusto*. Madrid: Taurus.
- (1999). *Contrafuegos. Reflexiones para servir a la resistencia contra la invasión neoliberal*. Madrid: Anagrama.
- (2014). *Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989-1992)*. Madrid: Anagrama.
- (2015). *El sentido práctico*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- BOURDIEU, P., y GRASS, G. (1999). La restauración «progresista». Un diálogo francoalemán. *New Left Review*, 1(14), 59-74. Recuperado de <https://newleftreview.es/issues/14/articulos/pierre-bourdieu-gunter-grass-la-restauracion-progresista.pdf>
- 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). Buenos Aires: Manantial.
- BOURDIEU, P., y WACQUANT, L. (1998). *Sobre las astucias de la razón imperialista*. Recuperado de [https://www.ses.unam.mx/docencia/20181/Bourdieu1975\\_SobreLasAstuciasDeLaRazonImperialista.pdf](https://www.ses.unam.mx/docencia/20181/Bourdieu1975_SobreLasAstuciasDeLaRazonImperialista.pdf)
- (2005). Sobre las astucias de la razón imperialista. En L. WACQUANT (Coord.), *El misterio del ministerio. Pierre Bourdieu y la política democrática* (pp. 209-230). Barcelona: Gedisa.
- CALLINICOS, A. (2000). La teoría social ante la prueba de la política: Pierre Bourdieu y Anthony Giddens. *New Left Review*, (2), 137-160. Recuperado de <https://newleftreview.es/issues/2/articulos/alex-callinicos-la-teoria-social-ante-la-prueba-de-la-politica-pierre-bourdieu-y-anthony-giddens.pdf>
- CAMOU, A. (1997). Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina. *Nueva Sociedad*, 1(52), 54-67. Recuperado de [https://static.nuso.org/media/articulos/downloads/2639\\_1.pdf](https://static.nuso.org/media/articulos/downloads/2639_1.pdf)
- 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. Recuperado de <https://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/62548/1/cuaderno-de-ciencias-sociales-y-politicas-sociales-n-2.-las-trayectorias-de-inclusion-como-estrategias-de-integracion-social.-2015.pdf>
- CARBALLO, Y., y VECINDAY, L. (2017). Estrategias de mercantilización de la fuerza de trabajo: activación y capital humano. En 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 de Olavide. <http://hdl.handle.net/10433/4336>
- (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 (Coords.), *Entre la asistencia y la activación. Intervenciones sobre la pobreza en el Uruguay progresista* (pp. 81-105). Montevideo: CSIC, Universidad de la República.

- CARDONA, M., MONTES, I., VÁSQUEZ, J., VILLEGAS GONZÁLEZ, M., y BRITO, T. (2007). *Capital humano: una mirada desde la educación y la experiencia laboral*. Cuadernos de Investigación, (56). Medellín: Universidad EAFIT. Recuperado de <https://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/cuadernos-investigacion/article/view/1287>
- 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 para o conformismo* (Tesis de doctorado, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Río de Janeiro). Recuperado de <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/eps-4046>
- CIOLLI, 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*. Buenos Aires: Editorial El Colectivo. <http://hdl.handle.net/11336/119828>
- COLAFRANCESCHI, M., y VIGORITO, A. (2013). Uruguay: evaluación de las políticas de transferencias. La estrategia de inclusión y sus desafíos. En R. ROFMAN (Ed.), *Hacia un Uruguay más equitativo. Los desafíos del sistema de protección social* (pp. 71-141). Montevideo: Banco Mundial. Recuperado de [https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/LAC/hacia\\_un\\_uruguay\\_mas\\_equitativo\\_web.pdf](https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/LAC/hacia_un_uruguay_mas_equitativo_web.pdf)
- 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*. Santiago de Chile: ONU. <https://hdl.handle.net/11362/29583>
- (2019). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: ONU. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44969-panorama-social-america-latina-2019>
- CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICAS SOCIALES (CNPS) (2008). *Plan de Equidad*. Montevideo: IMPO. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/observatorio>
- (2009a). *Balace y perspectivas 2005-2009*. Montevideo: MIDES.
- (2009b). *De la emergencia a la equidad. Las políticas sociales del gobierno nacional (2005-2009)*. Montevideo: MIDES.
- (2011). *La reforma social. Hacia una nueva matriz de protección social del Uruguay*. Montevideo: MIDES.
- CONTRERAS NATERA, M. (2015). *Crítica a la razón neoliberal. Del neoliberalismo al posliberalismo*. Madrid: 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*, 14(27). Recuperado de [http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/ciclos/ciclos\\_v14\\_n27\\_01.pdf](http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/ciclos/ciclos_v14_n27_01.pdf)
- COURIEL, A., y LICHTENSZTEJN, S. (1967). *El FMI y la crisis económica nacional*. Montevideo: Biblioteca de Cultura Universitaria.
- DE ARMAS, G., y GARCÉ, A. (2004). Política y conocimiento especializado: la reforma educativa en Uruguay (1995-1999). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 14, 67-83. <http://hdl.handle.net/20.500.12008/7145>
- DE BÜREN, M. (2019). Neoliberalismo: el secreto como estrategia. *REVIISE*, 13(13), 77-90. Recuperado de <https://ojs.unsj.edu.ar/index.php/reviise/article/view/287>
- (2020). *Contraofensiva neoliberal. La Escuela Austríaca de Economía en el centro estratégico de la disputa*. Buenos Aires: IIGG-Clacso. Recuperado de <https://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iigg-uba/20200824052712/Contraofensiva-neoliberal.pdf>

- DE GIORGI, A. (2006). *El gobierno de la excedencia. Postfordismo y control de la multitud*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- DE MARINIS, P. (2009). Los saberes expertos y el poder de hacer y deshacer «sociedad». En G. GATTI, B. TEJERINA e I. MARTÍNEZ DE ALBÉNIZ (Eds.), *Tecnología, cultura experta e identidad en la sociedad del conocimiento* (pp. 53-96). Bilbao: Universidad del País Vasco.
- DE MELO, G., 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* (pp. 12-70). Santiago de Chile: OIT. Recuperado de <https://www.ilo.org/es/publications/asignaciones-familiares-en-uruguay-evaluacion-y-propuestas-de-reforma>
- FERNANDES, F. (2008). *Dominación y desigualdad: el dilema social latinoamericano*. Bogotá: Clacso-Siglo del Hombre Editores. Recuperado de <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20100830102416/fernandes.pdf>
- (2015). *Dominación y desigualdad: el dilema social latinoamericano*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores-Clacso.
- FILGUEIRA, C. (2005). *Reflexiones acerca de los desafíos de la construcción de un sistema integrado de información estadística*. [mimeo]. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/reflexiones-acerca-desafios-construccion-sistema-integrado-informacion>
- FILGUEIRA, F. (1994). Un estado social centenario. El crecimiento hasta el límite del estado social batllista. En C. FILGUEIRA y F. FILGUEIRA, *El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay* (pp. 11-99). Montevideo: Arca.
- (1998). El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo, eficiencia y ciudadanía estratificada. En B. ROBERTS (Ed.), *Ciudadanía y política social* (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. *Prisma*, (21), 7-42.
- FUNDACIÓN ASTUR (s. f). Fundación Astur [Sitio oficial]. Recuperado de [www.fundacionastur.org](http://www.fundacionastur.org)
- GALLARDO, J., GARCÉ, A., y 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. E. MANCEBO y P. NARBONDO (Coords.), *Reformas del Estado y políticas públicas de la administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos* (pp. 373-399). Montevideo: Fin de Siglo.
- GARCÉ, A., y YAFFÉ, J. (2014). *La era progresista. Hacia un nuevo modelo de desarrollo. Tercer acto*. Montevideo: Fin de Siglo.
- GIDDENS, A. (1994). *Consecuencias de la modernidad*. Madrid: Alianza Editorial.
- 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, Universidad de la República, Montevideo). <https://hdl.handle.net/20.500.12008/7692>
- 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.
- (2003). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*. Vol. I. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- (2020). Prólogo. Contra la sociedad: el neoliberalismo más allá de la coyuntura. En A. MINGUEIAGA y P. AGUILAR (Eds.), *La disputa por el bienestar en América Latina en tiempos de asedio neoliberal* (pp. 9-20). Buenos Aires: Clacso. Recuperado de <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20200921052306/Disputa-bienestar.pdf>

- GUDYNAS, E., GUEVARA, R., y ROQUE, F. (Coords.) (2008). *Heterodoxos. Tensiones y posibilidades de las políticas sociales en los gobiernos progresistas de América del Sur*. Montevideo: CLAES. Recuperado de <https://www.democraciasur.com/heterodoxos/HeterodoxosPoliticassociales08parteA.pdf>
- GUTIÉRREZ, A. (2012). Prólogo. La tarea y el compromiso del investigador social. Notas sobre Pierre Bourdieu. En P. Bourdieu, *Intelectuales, política y poder* (pp. 11-24). Madrid: Eudeba-Clave Intelectual.
- HALPERIN DONGHI, T. (2005). *Historia contemporánea de América Latina*. Madrid: Alianza Editorial.
- HARVEY, D. (2009). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- HAYEK, F. (2017). *Camino de servidumbre*. Madrid: Alianza Editorial.
- HIRSCHMAN, A. (1991). *Retóricas de la intransigencia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- 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.
- IAMAMOTO, M. (2011). *Serviço social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social*. San Pablo: Cortez.
- IGLESIAS, E. (1992). *Reflexiones sobre el desarrollo económico. Hacia un nuevo consenso latinoamericano*. Washington D. C.: BID.
- INSTITUTO CUESTA DUARTE (2018). *Trabajo y salarios* [Presentación de PowerPoint]. Recuperado de [https://www.cuestaduarte.org.uy/sites/default/files/2022-05/trabajo\\_y\\_salarios\\_version\\_final.ppt](https://www.cuestaduarte.org.uy/sites/default/files/2022-05/trabajo_y_salarios_version_final.ppt)
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) (2018). *Encuesta Continua de Hogares*. Recuperado de <https://www4.ine.gub.uy/Anda5/index.php/catalog/719>
- KAZTMAN, R., FILGUEIRA, F., y FURTADO, M. (2000). Nuevos desafíos para la equidad en Uruguay. *Revista de la CEPAL*, 72, 79-97. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/da718c84-4f99-4175-8ccb-fae5a6a3be4e/content>
- KLIKSBERG, B., y TOMASSINI, L. (Comps.) (2000). *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. Buenos Aires: BID.
- LABAT, J. P. (2012). La perspectiva del MIDES. 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. 65-84). Montevideo: CSIC, Universidad de la República. Recuperado de <https://www.csic.edu.uy/content/investigaci%C3%B3n-y-pol%C3%ADticas-sociales-la-colaboraci%C3%B3n-entre-la-udelar-y-el-mides-para-la>
- LAMPIS, A. (2011). Desafíos conceptuales para la política de protección social frente a la pobreza en Colombia. *Revista de Estudios Sociales*, 1(41), 107-121. <https://doi.org/10.7440/res41.2011.08>
- LANZARO, J. (2008). La socialdemocracia criolla. *Nueva Sociedad*, (217), 40-58. Recuperado de <https://nuso.org/articulo/la-socialdemocracia-criolla/>
- LAVINAS, L. (2014). La asistencia social en el siglo XXI. *New Left Review*, (84), 7-49. Recuperado de <https://newleftreview.es/issues/84/articles/lena-lavinas-la-asistencia-social-en-el-siglo-xxi.pdf>
- LA REPÚBLICA (2020). «Otra decisión del gobierno de Lacalle recostada a las posiciones de USA para la región». *La República*. Recuperado de <https://www.republica.com.uy/otra-decision-del-gobierno-de-lacalle-recostada-a-las-posiciones-de-usa-para-la-region-id787774/>
- LICHTENSZTEJN, S. (2010). *Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. Instrumentos del poder financiero*. Veracruz: Universidad Veracruzana.
- LICHTENSZTEJN, S., y BAER, M. (1986). *Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. Estrategias y políticas del poder financiero*. Buenos Aires: Nueva Sociedad.

- 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 (Eds.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino* (pp. 38-50). Buenos Aires: Prometeo.
- 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 S. LÓPEZ LEYVA (Coords.), *Cultura e innovación social para el desarrollo de las regiones* (pp. 213-236). Hermosillo: 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. *Plaza Pública*, (n.º especial), 63-74. <http://hdl.handle.net/11336/180101>
- MARCUSE, H. (1985). *El hombre unidimensional. Ensayo sobre la ideología de la sociedad industrial avanzada*. Madrid: Planeta-Agostini.
- MARTÍNEZ DE ITA, M. (1997). El papel de la educación en el pensamiento económico. *Aportes*, 1(3-4), 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. *História, Ciências, Saúde-Manguinhos*, 13(3), 591-622.
- MARX, K. (1995). Glosas críticas marginais ao artigo: «O Rei da Prússia e a Reforma Social». De um prussiano. *Revista Praxis*, (5). Recuperado de <https://www.marxists.org/portugues/marx/1844/08/07.htm>
- MATO, D. (2007). *Think tanks*, fundaciones y profesionales en la promoción de ideas (neo) liberales en América Latina. En A. GRIMSON (Comp.), *Cultura y neoliberalismo* (pp. 19-42). Buenos Aires: Clacso.
- MAZZOTTI, M., MIRZA, CH., MELÉNDEZ, L., y SORIA, L. (2005). La emergencia social, una prioridad nacional. *Revista de Trabajo Social*, 19(34), 2-8.
- 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? En *X Congreso Nacional de Trabajo Social* (pp. 31-42). Montevideo: Comisión Interinstitucional.
- (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 (Comp.), *Retos para la integración social de los pobres en América Latina* (pp. 85-107). Buenos Aires: Clacso. Recuperado de <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/11607/1/Barba-Retos.pdf>
- (2011). Los intentos de ajuste y refundación de la matriz de bienestar y protección en la promoción de cohesión social. En *Seminario Internacional «Cohesión social en Uruguay: balance y perspectivas»*, Montevideo.
- (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). Montevideo: CSIC, Universidad de la República. Recuperado de <https://www.csic.edu.uy/content/investigaci%C3%B3n-y-pol%C3%ADticas-sociales-la-colaboraci%C3%B3n-entre-la-udelar-y-el-mides-para-la>
- (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). Montevideo: CSIC, Universidad de la República. Recuperado de <https://www.csic.edu.uy/content/investigaci%C3%B3n-y-pol%C3%ADticas-sociales-la-colaboraci%C3%B3n-entre-la-udelar-y-el-mides-para-la>

- MIDAGLIA, C. (2013). La teoría del foco. *La Diaria*. Recuperado de <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 de bienestar social? *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 16, 131-157.
- (2017). *Bienestar y protección social en América Latina. Abordajes conceptuales y metodológicos para el Mercosur*. Asunción: Instituto Social del Mercosur.
- MIDAGLIA, C., y CASTILLO, M. (2010a). El significado político del Ministerio de Desarrollo Social uruguayo. En M. E. MANCEBO y P. NARBONDO (Coords.), *Reforma del Estado y políticas públicas de la administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos* (pp. 167-190). Montevideo: Fin de Siglo.
- (2010b). *La oferta pública social en el Uruguay 2005-2009. Informe final del convenio con el Instituto de Ciencia Política, PCS, Universidad de la República*. Montevideo: MIDES. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/oferta-publica-social-uruguay-2005-2009>
- MIDAGLIA, C., y SILVEIRA, M. (2011). Políticas sociales para enfrentar los desafíos de la cohesión social. Los nuevos programas de transferencias condicionadas de renta en Uruguay. En C. BARBA y N. COHEN (Coords.), *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina* (pp. 225-249). Buenos Aires: Clacso. Recuperado de <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/clacso-crop/20120529075631/BarbaSolano-Cohen.pdf>
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (MIDES) (2013). *Reporte social 2013. Principales características del Uruguay social*. Recuperado de <http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/61621/1/reporte-social-2013.pdf>
- (2013b). *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].
- (2019). SISTEMA DE INFORMACIÓN INTEGRADA DEL ÁREA SOCIAL (SIAS). Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sias>
- (2020, julio). MIDES: Premio Interamericano a la Innovación para la Gestión Pública Efectiva. Recuperado de <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/comunicacion/noticias/mides-premio-interamericano-la-innovacion-para-la-gestion-publica-efectiva>
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (MEF) (s. f.). Análisis del gasto por período presupuestal. En *Exposición de motivos*. Recuperado de [www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/node/1486](http://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/node/1486)
- MONCAGATTA, P., y SAFRANOFF, A. (2013). ¿Quién apoya a la izquierda «populista» latinoamericana? *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 11(1), 29-48.
- MONTÚFAR, C. (2004). Hacia un nuevo marco interpretativo de la asistencia internacional para el desarrollo. En J. M. GÓMEZ (Comp.), *América Latina y el (des)orden global neoliberal. Hegemonía, contrahegemonía, perspectivas* (pp. 245-258). Buenos Aires: Clacso. Recuperado de <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/12061/1/gomez.pdf>
- MORÁS, L. E. (2000). *De la tierra purpúrea al laboratorio social. Reformas y proceso civilizatorio en el Uruguay (1870-1917)*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- MURILLO, S. (Coord.) (2006). *Banco Mundial. Estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social*. Buenos Aires: Ediciones del CCC-Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini-Ediciones del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos.

- MURILLO, S. (2008). *Colonizar el dolor. La interpelación ideológica del Banco Mundial en América Latina. El caso argentino desde Blumberg a Cromañón*. Buenos Aires: Clacso.
- NAHUM, B. (1999). *Breve historia del Uruguay independiente*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- NARBONDO, P. (2007, julio 25). El desafío de profesionalizar la gestión pública. *El Espectador*. Recuperado de <http://historico.espectador.com/politica/100657/el-desafio-de-profesionalizar-la-gestion-publica#1>
- NEIBURG, F., y PLOTKIN, M. (2004). Intelectuales y expertos. Hacia una sociología histórica de la producción del conocimiento sobre la sociedad en la Argentina. En F. NEIBURG y M. PLOTKIN (Comps.), *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina* (pp. 15-30). Madrid: Paidós.
- NETTO, J. P. (1992). *Capitalismo monopolista y servicio social*. San Pablo: Cortez.
- (2006). A ordem social contemporânea é o desafio central. En 33.ª *Conferencia Mundial de Escuelas de Servicio Social*, Santiago de Chile.
- (2012). Crise do capital e consequências societárias. *Revista Serviço Social & Sociedade*, (111), 413-429.
- (2013). *Programas de reducción de la pobreza y nuevas formas de asistencialismo*. Conferencia presentada en la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.
- NÚÑEZ, J. (2019). ¿Dónde se le gana a la pobreza? *La Diaria*. Recuperado de <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2019/8/donde-se-le-gana-a-la-pobreza/>
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (2007). *Asignaciones Familiares en Uruguay*. Evaluación y Propuestas de Reforma. Montevideo: OIT-BPS. Recuperado de <https://www.bps.gub.uy/bps/file/6489/1/asignaciones-familiares.pdf>
- ORLANSKY, D. (2005). El concepto de *desarrollo* y las reformas estatales: visiones de los noventa. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 5(6), 41-61. <https://doi.org/10.14409/da.v1i6.1198>
- 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*, Universidad de la República, Montevideo.
- OSORIO, C. (2015). Mecanismos de difusión de los programas de transferencia condicionada en América Latina. El caso chileno. *Iconos*, (53), 31-48.
- 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). Buenos Aires: Edhasa.
- RAND CORPORATION (s. f.). RAND Corporation [Sitio oficial]. Recuperado de [www.rand.org](http://www.rand.org)
- RED DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA, EQUIDAD Y CRECIMIENTO (PEGNet) (s. f.). Red de Reducción de la Pobreza, Equidad y Crecimiento [Sitio oficial]. Recuperado de <https://www.pegnet.ifw-kiel.de/about-pegnet/>
- RESTIVO, N. (2020). La pelea por el BID tiene de víctima a Latinoamérica. *Página/12*. Recuperado de <https://www.flacso.org.ar/noticias/la-pelea-por-el-bid-tiene-de-victima-a-latinoamerica/>
- 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* (pp. 95-110). Montevideo: CSIC, Universidad de la República. Recuperado de <https://www.csic.edu.uy/content/investigaci%C3%B3n-y-pol%C3%ADticas-sociales-la-colaboraci%C3%B3n-entre-la-udelar-y-el-mides-para-la>
- ROJAS, C. (2019). *Ayudar a los pobres. Etnografía del Estado social y las prácticas de asistencia*. Santiago de Chile: Ediciones UAH.

- SALVIA, A. (2011). De marginalidades sociales en transición a marginalidades económicas asistidas. En C. BARBA y N. COHEN (Coords.), *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina* (pp. 107-134). Buenos Aires: Clacso. Recuperado de <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/clacso-crop/20120529075631/BarbaSolano-Cohen.pdf>
- SÁNCHEZ VÁZQUEZ, M. J. (2015). Investigación psicológica, responsabilidad y límites éticos. En M. J. SÁNCHEZ VÁZQUEZ (Coord.), *Contribuciones éticas al ámbito científico y profesional de la psicología* (pp. 93-100). Buenos Aires: UNLP.
- SEN, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Planeta.
- SERNA, M. (2012). Exclusión y vulnerabilidad social: qué hay de nuevo en los debates contemporáneos. En MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (MIDES), *Vulnerabilidad y exclusión. Aportes para las políticas sociales* (pp. 7-19). Montevideo: MIDES.
- SIEGENTHALER, P., y ZANETTI, M. (2012). *Lineamientos para una reforma presupuestal orientada en resultados: el caso de Uruguay*, s. d.
- SKOCPOL, T. (1995). El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual. En R. GROMPONE (Ed.), *Instituciones políticas y sociedad. Lecturas introductorias* (pp. 92-129). Lima: IEP.
- STEIN, R. (2003). *Capital social, desarrollo y políticas públicas en la realidad latinoamericana*. Documento de Trabajo, (03-05). Brasilia: Universidad de Brasilia. Recuperado de [https://digital.csiac.es/bitstream/10261/1567/1/realidad\\_latinoamericana.pdf](https://digital.csiac.es/bitstream/10261/1567/1/realidad_latinoamericana.pdf)
- STOESSEL, S. (2014). Giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI. Revisitando los debates académicos. *Polis*, 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.
- (2015). El «posneoliberalismo» para una reforzada hegemonía del capital. *Espacio Crítico*, (23), 22-27.
- 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*, (125), 41-71.
- (1991). Os saberes sobre a cidade: tempos de crise? Conferencia presentada en el IV Encuentro de la ANPUR, Salvador. Recuperado de <https://anpur.org.br/anais-do-iv-encontro/>
- TOUSSAINT, E. (2004). *La bolsa o la vida. Las finanzas contra los pueblos*. Buenos Aires: Clacso. Recuperado de <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/handle/CLACSO/15799>
- (2006). *Banco Mundial. El golpe de Estado permanente. La agenda oculta del Consenso de Washington*. Barcelona: El Viejo Topo.
- TUSSIE, D. (2020). *La pelea por el BID tiene de víctima a Latinoamérica*. Recuperado de <https://www.flacso.org.ar/noticias/la-pelea-por-el-bid-tiene-de-victima-a-latinoamerica/>
- UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA (Udelar) (s. f.). *La Universidad frente al coronavirus*. Recuperado de <https://coronavirus.udelar.edu.uy>
- URUGUAY (1943, noviembre 20). Ley n.º 10.449. Consejos de Salarios. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/10449-1943>
- (1995, mayo 2). Ley n.º 16.697. Ley de Ajuste Fiscal. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16697-1995>
- (1999, julio 29). Ley n.º 17.139. Asignaciones Familiares. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17139-1999>
- (2004, mayo 10). Ley n.º 17.758. Extensión de la Prestación de Asignación Familiar. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17758-2004/1>

- URUGUAY (2005, marzo 31). Ley n.º 17.866. Creación del Ministerio de Desarrollo Social. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17866-2005>
- (2007, setiembre 7). Ley n.º 18.172. Aprobación de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18172-2007>
- (2008). Decreto n.º 379/008. Recuperado de <http://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/379-2008>
- (2008, enero 9). Ley n.º 18.227. Nuevo Sistema de Asignaciones Familiares a Menores en Situación de Vulnerabilidad. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18227-2007>
- VALENCIA LOMELÍ, E. (2008). Las transferencias monetarias condicionadas como política social en América Latina. Un balance: aportes, límites y debates. *Annual Review of Sociology*, 34, 499-524.
- VECINDAY, L. (2010). *Transformaciones institucionales y tecnológicas del esquema de protección social en el Uruguay. El caso del Plan de Centros de Atención a la Infancia y la Familia (Plan CAIF) 2003-2009* (Tesis de doctorado, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires). <http://hdl.handle.net/10469/2630>
- (2019). Algunas claves para interpretar el papel y los sentidos de la política socioasistencial en el siglo XXI. En L. VECINDAY y P. BENTURA (Coords.), *Entre la asistencia y la activación. Intervenciones sobre la pobreza en el Uruguay progresista* (pp. 27-52). Montevideo: CSIC, Universidad de la República.
- (2020). Sistemas de información y prácticas de vigilancia en la protección social: controversias, tensiones y desafíos para el trabajo social. *Plaza Pública*, 13(23), 58-75. Recuperado de <https://ojs2.fch.unicen.edu.ar/ojs-3.1.0/index.php/plaza-publica/article/view/862>
- VILAS, C. (2010). Las «idas» y «regresos» del Estado. *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. *Voces en el Fénix*, 4(23), 24-31.
- WACQUANT, L. (2011). Forjando el Estado neoliberal: *workfare*, *prisonfare* e inseguridad social. *Prohistoria*, 16. Recuperado de [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1851-95042011000200006&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-95042011000200006&lng=es&nrm=iso)
- WALLERSTEIN, I. (Coord.) (2006). *Abrir las ciencias sociales*. Ciudad de México: Siglo Veintiuno Editores.
- ZIMMERMANN, E. (2017). Estudio introductorio. Una nota sobre nuevos enfoques de historia global y transnacional. *Estudios Sociales del Estado*, 3(5), 12-30.

Este libro aborda las prácticas sociales que contribuyen a la constitución de los saberes y las capacidades del Estado en el ámbito de la política pública. Trata acerca de cómo los saberes estatales, resultado de una trama de vínculos y redes de un circuito de creación y circulación de conocimiento experto, producen esquemas interpretativos sobre los problemas en el ámbito de la reproducción social.

El examen crítico, en particular del «papel de los que están a la cabeza de las estrategias de importación-exportación conceptual» —al decir de Bourdieu y Wacquant— sobre la elaboración de política pública exploró los mecanismos por los cuales el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial penetraron en el *corazón* del Estado participando de su *modernización*, mediante participaciones decisivas en el «discurso performativo» que caracteriza Bourdieu, y que configuró la política socioasistencial en el Uruguay de la era progresista entre 2005 y 2015.