



**HAL**  
open science

# ¿Cómo hacemos lo social en el siglo XXI? Políticas sociales del Frente Amplio ante la vulnerabilidad en Uruguay (2005-2020)

Lorena Custodio

## ► To cite this version:

Lorena Custodio. ¿Cómo hacemos lo social en el siglo XXI? Políticas sociales del Frente Amplio ante la vulnerabilidad en Uruguay (2005-2020). Sociology. Université de la Sorbonne nouvelle - Paris III; Universidad de la República (Montevideo), 2021. Español. NNT : 2021PA030081 . tel-03652154

**HAL Id: tel-03652154**

**<https://theses.hal.science/tel-03652154v1>**

Submitted on 26 Apr 2022

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Universidad de la República- Facultad de Ciencias Sociales

Université Sorbonne Nouvelle- ED122 « Europe latine – Amérique latine »  
Centre de recherche et de documentation sur les Amériques CREDA- UMR 7227

Tesis en cotutela para la obtención del título de Doctora en la disciplina Sociología

Lorena CUSTODIO PALLARÉS

**¿Cómo hacemos lo social en el siglo XXI?**  
*Políticas sociales del Frente Amplio ante la  
vulnerabilidad en Uruguay (2005-2020)*

Tesis dirigida por Denis MERKLEN y Marcos SUPERVIELLE

Defendida el 17 de noviembre de 2021.

**Tribunal:**

Gabriel KESSLER, Profesor de la Universidad Nacional de La Plata  
Delphine MERCIER, Directrice de recherche au CNRS-LEST (rapporteuse)  
Denis MERKLEN, Professeur à l'Université Sorbonne Nouvelle Paris 3 (Director de tesis)  
Carmen MIDAGLIA, Profesora Titular de la Universidad de la República  
Catherine NEVEU, Directrice de recherche au CNRS-EHESS (rapporteuse)  
Marcos SUPERVIELLE, Profesor emérito de la Universidad de la República (Director de tesis)



## RESUMEN

### **¿Cómo hacemos lo social en el siglo XXI?**

#### *Políticas sociales del Frente Amplio ante la vulnerabilidad en Uruguay (2005-2020)*

Esta tesis tiene por objeto indagar el rol de las políticas sociales implementadas por los gobiernos del Frente Amplio (2005-2020) en Uruguay para atender las situaciones de vulnerabilidad. El análisis se realiza considerando distintos niveles. En primer lugar, desde una mirada socio histórica del Estado Social y del tratamiento de la pobreza se reflexiona respecto a la problematización de la cuestión social durante los gobiernos progresistas. En segundo lugar, se presentan los debates y las representaciones de los actores políticos, académicos, técnicos y locales concernientes a las políticas de tipo asistencial. Asimismo, a partir del análisis documental se estudia la orientación e implementación de tres tipos de programas específicos. Por último, a partir de la experiencia y de las trayectorias de las poblaciones vulnerables se analiza su relación con el nuevo Estado social y se propone una tipología de trayectorias en función de su condición de protección y seguridad social.

Los resultados evidencian un giro en la orientación de la concepción del nuevo Estado social retomando la vieja tradición instaurada por José Batlle y Ordóñez a principios del siglo XX. No obstante, esta concepción entra -por momentos- en contradicción con algunos de los instrumentos concretos desplegados para atender la vulnerabilidad. La política social desde una mirada macro es pensada en términos de derechos y con énfasis en la redistribución de recursos, en tanto las acciones ponen el foco en la mejora de las condiciones de vida, en el apoyo psicosocial, pero el medio de vida aparece ausente. Esta contradicción está asociada al modo en que el Frente Amplio llega al gobierno nacional y a la manera en que conceptualiza la cuestión social.

En tanto, las organizaciones sociales que anteriormente habían tenido protagonismo en la gestión de lo social quedan relegadas por el centralismo del nuevo Estado, en un escenario donde los diversos actores presentan distintas lógicas de pensamiento y de acción. La experiencia de las poblaciones más desfavorecidas encuentra ayuda y reconocimiento en el nuevo Estado social, pero no los recursos suficientes que les permita transformar sustantivamente su situación y, menos, obtener un medio de vida estable y con derecho a la seguridad social.

**PALABRAS CLAVE:** Políticas sociales/ vulnerabilidad/ Frente Amplio/ Uruguay.

# RÉSUMÉ

## Comment fait-on du social au XXI<sup>e</sup> siècle ?

### Politiques sociales du Frente Amplio à l'épreuve de la vulnérabilité en Uruguay (2005-2020)

L'objet de la présente thèse est d'analyser le rôle des politiques sociales mises en œuvre par les gouvernements du Frente Amplio (2005-2020) en Uruguay destinée aux différentes situations de vulnérabilité. L'analyse est effectuée à différents niveaux. En premier lieu, selon une perspective socio-historique de l'état social et du traitement de la pauvreté, on réfléchit à la problématisation de la question sociale pendant les gouvernements progressistes. En deuxième lieu, les débats et les représentations des acteurs politiques, universitaires, techniques et locaux concernant les politiques d'assistance sociale sont exposés. L'analyse documentaire permet d'étudier l'orientation et la mise en œuvre de trois types de programmes spécifiques. Enfin, à partir de l'expérience et des parcours des populations vulnérables, on analyse leurs relations avec le nouvel État social et on propose une typologie des parcours en termes de sécurité et de protection sociale.

Les résultats atteints montrent un changement de l'orientation de la conception du nouvel État social en renouant la vieille tradition instaurée par José Batlle et Ordóñez au début du XX<sup>e</sup> siècle. Toutefois, cette conception est, pour l'instant, en contradiction avec certains des instruments spécifiques mis en place pour faire face à la vulnérabilité. La politique sociale dans une perspective macro est conçue en termes de droits et en mettant l'accent sur la redistribution des ressources, tandis que les actions font attention à l'amélioration des conditions de vie et le soutien psychosocial, mais les moyens de subsistance semblent absents. Cette contradiction est liée à la manière dont le Frente Amplio arrive au gouvernement national et à la manière dont il conceptualise la question sociale.

À la fois, les organisations sociales qui avaient joué auparavant un rôle dans la gestion du social sont reléguées au second plan par le centralisme du nouvel État, dans un scénario où plusieurs acteurs présentent différentes logiques de pensée et d'action. L'expérience des populations les plus défavorisées trouve une aide et une reconnaissance dans le nouvel État social, mais pas les ressources suffisantes pour leur permettre de transformer substantiellement leur situation et, moins encore, d'obtenir un moyen de subsistance stable et ayant droit à la sécurité sociale.

**MOTS-CLÉS:** Politiques sociales/ Vulnérabilité/ Frente Amplio/ Uruguay

## **ABSTRACT**

### **How do make society in the 21st century?** *Social Policies of the Frente Amplio to Vulnerability in Uruguay (2005-2020)*

This thesis aims to investigate the role of social policies implemented by the governments of the Frente Amplio (2005-2020) in Uruguay to address situations of vulnerability. The analysis is performed considering different levels. First, from a socio-historical perspective of the Social State and the treatment of poverty, we reflect on the problematization of the social question during progressive governments. Secondly, the debates and representations of political, academic, technical and local actors concerning welfare policies are presented. In addition, the documentary analysis is used to study the orientation and implementation of three types of specific programs. Finally, based on the experience and trajectories of vulnerable populations, its relationship with the new social State is analysed and a typology of trajectories is proposed according to their status as social protection and social security.

The results show a shift in the orientation of the conception of the new social State, taking up the old tradition established by José Batlle y Ordóñez of the early twentieth century. However, this concept is at times in contradiction with some of the specific instruments deployed to address vulnerability. Social policy from a macro point of view is thought in terms of rights and with emphasis on the redistribution of resources, while programs focus on improving living conditions, on psychosocial support, but the livelihood appears to be absent. This contradiction is associated with the way in which the Frente Amplio reaches the national government and the way in which it conceptualizes the social question.

Meanwhile, the social organizations that had previously played a leading role in the management of the social sphere are relegated by the centralism of the new State, in a scenario where the various actors present different logics of thought and action. The experience of the most disadvantaged populations finds aid and recognition in the new social State, but not sufficient resources to enable them to transform their situation substantively and, less, to obtain a stable livelihood with the right to social security.

**KEYS WORDS:** Social Policies/ Vulnerability/ Frente Amplio/ Uruguay.

## DEDICATORIA

Transcurrían los primeros años del gobierno del Frente Amplio y por primera vez en la historia del país se creaba el Ministerio de Desarrollo Social. Surgen recuerdos colmados de anécdotas apenas contadas. Esas anécdota que rememoran con emoción aquella “épica” del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social. El PANES, como le llamábamos, fue el buque insignia de un gobierno que procuraba resolver la emergencia social, consecuencia de una de las peores crisis económicas en Uruguay. Se realizó “a pulmón”, con falta de experiencia, pero con la convicción de estar cambiando la sociedad hacia otra un poco más justa.

La nostalgia del significado de ese proyecto nos invade a muchos. No es lo mismo mirar la miseria pensando en combatirla, que mirarla cuando han pasado años y, todavía allí, la seguimos contemplando. Más aún, cuando nos azota una pandemia sanitaria que desata una nueva crisis económica y social, con más desempleados, con el surgimiento de nuevos pobres y con los miserables de siempre, quienes persistentemente tendrán los desechos como su principal fuente de seguridad para sobrevivir.

*A mis queridos compañeros...*



Fotografía tomada en el año 2007, en el marco de la evaluación del programa *Mejoramiento del hábitat*

## AGRADECIMIENTOS

Muy especialmente a Marcos Supervielle y a Denis Merklen, mis directores de tesis, por invitarme a esta enriquecedora aventura, por su respaldo y sus invaluable enseñanzas.

A Marina Arismendi, Ana Olivera y Juan Pablo Labat, autoridades del MIDES en el momento en que decidí emprender este proyecto, por permitirlo y apoyarme.

A la familia Dighiero: Guillermo, Margarita y Florencia. Quienes acompañaron algunas de mis estancias en París. Margarita fue fundamental para conocer el trabajo en terreno y acceder a diversos contactos. Entre ellos, Margarite Young y Claire, dos trabajadoras sociales muy comprometidas y de gran calidez, con quienes compartí parte de su cotidianidad en el trabajo.

A Jean-Marie Coant por su amistad y las charlas enriquecedoras en los cafés parisinos.

A Paola, compañera de oficina, que junto a Christian Girault, acompañaron los almuerzos y las tardes de trabajo de tesis en el CNRS d' Ivry.

A Catherine Neveu, Claudia Girola y Marie France Prevot-Schapira por sus aportes y calidez.

A mi familia, por estar siempre y comprender mis ausencias, aún en las diferencias. Especialmente, a mi madre, que leyó y corrigió algunas arduas versiones de estas páginas. Y, a mi hermana Carina, por sus consejos, el soporte y sus exquisitas correcciones - esas que a último momento detienen los minutos en los que transcurre el reloj del final. A Felipe, como referencia para no olvidar las causas. A Gris y a Pepe por su apoyo incondicional.

A Virginia Rojo, amiga y compañera de andanzas sociológicas desde que nos conocimos en Facultad, por los debates, la compañía y las escapadas académicas a Buenos Aires.

A Valeria Mora, por sus enseñanzas y su invaluable ayuda para mantener el rumbo.

A Sandra Espíndola.

A mis compañeros y equipo de trabajo del MIDES, especialmente a Diego Martínez, Guillermo Dangelo y Luis Lagaxio, que apuntalaron y resistieron mis ausencias.

A Valentín Magnone y Gustavo Medina, por el trabajo que compartimos en el proyecto. Especialmente con Valentín, transité -en algunas ocasiones- las calles próximas a Camino Maldonado y compartí agradables y enardecidas charlas. Por tu apoyo de siempre, mis sinceras gracias.

No puedo dejar de mencionar a Audrey Mac-Pherson, por sus cálidas clases de francés y sus consejos para aventurarme en la cultura francesa.

A todos aquellos a quienes entrevisté y accedieron a brindarme su tiempo, su conocimiento y sus opiniones. A quienes conocí realizando el trabajo de campo, y de quienes aprendí mucho.

A los anónimos y a las personas que olvidé mencionar porque son muchos quienes han formado parte de esta historia, mi sincero agradecimiento.





# INDICE GENERAL

<b>RESUMEN .....</b>	<b>1</b>
<b>RÉSUMÉ.....</b>	<b>2</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>3</b>
<b>AGRADECIMIENTOS.....</b>	<b>5</b>
<b>INDICE GENERAL.....</b>	<b>7</b>
ÍNDICE DE GRÁFICAS .....	10
ÍNDICE DE TABLAS .....	10
ÍNDICE DE SIGLAS .....	11
<b>INTRODUCCIÓN GENERAL.....</b>	<b>13</b>
El redescubrimiento de la miseria como inquietud .....	16
La ausencia y la presencia del Estado como perspectiva .....	19
El contexto. Uruguay: ¿una excepción en América Latina? .....	23
El objeto y el método .....	29
Plan de la tesis .....	31
<b>PRIMERA PARTE: EL ABORDAJE DE LA CUESTIÓN SOCIAL EN EL URUGUAY DEL FRENTE AMPLIO .....</b>	<b>35</b>
<b>CAPITULO I: CONTEXTUALIZACION SOCIO HISTORICA DE LO SOCIAL EN URUGUAY .....</b>	<b>37</b>
<i>1.1 La cuestión social en el Uruguay.....</i>	<i>37</i>
Los orígenes de la cuestión social en el Uruguay batllista: la “cuestión obrera” .....	41
La evolución del Estado social: entre herencias y reformas liberales.....	46
Un actor clave en lo social: las organizaciones de la sociedad civil .....	49
El retorno del Estado social con la llegada del Frente Amplio .....	59
La evolución de indicadores sociales en los gobiernos frenteamplistas.....	63
<i>1.2 La inflexión de la izquierda: la creación del MIDES y sus políticas sociales .....</i>	<i>66</i>
Los antecedentes: los debates iniciales, la Intendencia de Montevideo y el parlamento. ....	67
Frente a la emergencia social: la creación del nuevo ministerio y la puesta en marcha del PANES .....	74
Conceptualización y focalización del PANES: la colaboración de la Universidad .....	78
Una lógica de hacer lo social: “el ensayo y el error...” y “la urgencia” .....	83
El Ministerio de Desarrollo Social: una institución en tensión .....	85
<i>1.3 Evolución de las políticas sociales: entre la asistencia y el derecho al trabajo.....</i>	<i>88</i>
Las instituciones de “lo social” antes de la llegada de la izquierda .....	88
De la Emergencia hacia el Sistema Nacional de Cuidados y la disputa de los territorios.....	92
Visiones de la protección social: un marco de interpretación entre la dualidad y la solidaridad .....	95
De la asistencia y el derecho al trabajo .....	99
<i>Conclusión del capítulo .....</i>	<i>102</i>
<b>CAPITULO II: EL POBRE, EL VULNERABLE Y EL ASISTIDO. CONCEPTUALIZACIONES SOBRE LA POBREZA, LA VULNERABILIDAD Y LOS MECANISMOS DE DESIGNACION DE LA ASISTENCIA .....</b>	<b>105</b>

<i>La invisibilidad de la miseria perpetuada o ¿de qué?</i> .....	105
<b>II.1. Problematicación de los conceptos y las mediciones: los implícitos detrás</b> .....	<b>108</b>
¿Qué es un pobre? .....	108
¿Cómo se ha estudiado la pobreza? .....	112
Conceptualizaciones de la pobreza: la exclusión, la marginalidad y la pobreza .....	115
La pobreza en América Latina: de la marginalidad al abordaje multidimensional .....	117
<b>II.2. El tratamiento de la pobreza en Uruguay</b> .....	<b>126</b>
Los orígenes de los estudios sobre la pobreza en Uruguay: los rancheríos y los cantegriles .....	127
La definición oficial de la pobreza: la pobreza monetaria y el INE .....	131
La pobreza en tiempos de la crisis: la cuantificación, la explicación y el enfoque de la vulnerabilidad.....	133
<b>II.3 Relación entre las medidas de pobreza y los mecanismos de designación de los asistidos: de los “protagonistas” del PANES a los “beneficiarios del MIDES”</b> .....	<b>141</b>
El surgimiento del instrumento de clasificación de los asistidos: el “ ICC” .....	141
Los primeros asistidos del Frente Amplio: “los protagonistas” .....	151
La población MIDES: de la emergencia a la vulnerabilidad socioeconómica.....	153
Uso de la pobreza: el diagnóstico y la evaluación.....	164
<i>Conclusión del capítulo</i> .....	167
<b>CONCLUSION DE LA PRIMERA PARTE</b> .....	<b>171</b>
 <b>SEGUNDA PARTE: LOS DILEMAS DE LAS POLÍTICAS CONTRA LA POBREZA EN EL UGURUAY DE IZQUIERDA . 173</b>	
 <b>CAPITULO III: POLITICAS ASISTENCIALES EN EL URUGUAY: DEBATES, FUNDAMENTOS Y FORMAS. .... 175</b>	
<i>Introducción</i> .....	175
<b>III.1. Nuevos y viejos debates en torno a los programas de lucha contra la pobreza</b> .....	<b>178</b>
¿A qué nos referimos con la asistencia social? .....	178
La función y el fundamento de la asistencia .....	183
Los criterios de asignación de la asistencia: la demostración de la pobreza .....	198
Las formas de la asistencia .....	205
<b>III.2 Debates en lo social a partir del discurso de los actores</b> .....	<b>209</b>
¿Cuál fue la función de los programas asistenciales durante los gobiernos del Frente Amplio?.....	210
¿A quiénes deben dirigirse las políticas asistenciales y a quiénes olvidó? .....	223
¿Una deuda social heredada o contraída? .....	232
¿Un ministerio de Desarrollo Social para gestionar lo social? .....	246
Las tres lógicas... ..	248
<i>Conclusión del capítulo</i> .....	250
 <b>CAPITULO IV ¿COMO ABORDAR LA POBREZA? LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS, EL TRABAJO PROTEGIDO Y LA INTERVENCION SOCIAL DE PROXIMIDAD. .... 253</b>	
<i>Introducción</i> .....	253
<b>IV.1 Nuevas perspectivas para abordar la pobreza:¿un camino hacia la individualización?</b> .....	<b>255</b>
Activar a los pobres .....	256
Invertir en capital humano .....	261
<b>IV.2. El abordaje de los programas contra la pobreza en Uruguay</b> .....	<b>263</b>
Las transferencias monetarias .....	266

El trabajo protegido.....	275
La intervención social de proximidad.....	278
V.3. <i>¿Políticas de individuación?</i> .....	288
<i>Conclusión del capítulo</i> .....	296
<b>CONCLUSION DE LA SEGUNDA PARTE</b> .....	<b>298</b>
<b>TERCERA PARTE: EXPERIENCIA Y TRAYECTORIAS VIVIDAS POR LOS ASISTIDOS EN EL URUGUAY DE LA IZQUIERDA</b> .....	<b>301</b>
<b>CAPITULO V: LA EXPERIENCIA DEL ESTADO SOCIAL DEL FRENTE AMPLIO</b> .....	<b>304</b>
<i>V.1. ¿Quiénes reciben la asistencia?</i> .....	304
La inestabilidad, la inseguridad y la falta de protección social .....	307
Las fuentes de la inseguridad social .....	314
¿Otras lógicas de sociabilidad y moralidad? .....	324
<i>V.2. Experiencias de los gobiernos progresistas</i> .....	340
Los servicios sociales clásicos .....	342
Los derechos del Trabajo: aumento de salarios, protecciones y actividad sindical .....	350
La asistencia social.....	357
<i>Conclusión del capítulo</i> .....	373
<b>CAPITULO VI : TRAYECTORIAS Y CASOS DE MOVILIDAD SOCIAL</b> .....	<b>377</b>
<i>VI.1. Las trayectorias de los asistidos</i> .....	377
Instalados en la precariedad: los desprotegidos.....	378
Los vulnerables e inestables: híbridos en la precariedad .....	383
El mejor estatus en la miseria: los protegidos hoy .....	387
<i>VI.2. Tres casos de movilidad social</i> .....	390
Bruno: “ los que estamos como estamos, somos sobrevivientes...” .....	390
Marta: “...con una hora de nacimiento y una hora de partida” .....	396
Viviana: Los destratos del Estado .....	402
<i>Conclusión del capítulo</i> .....	406
<b>CONCLUSION DE LA TERCERA PARTE</b> .....	<b>408</b>
<b>CONCLUSIONES GENERALES</b> .....	<b>411</b>
<b>SYNTHESE EN FRANÇAIS (RESUME SUBSTANTIEL)</b> .....	<b>421</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>459</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>I</b>
<i>Anexo I: Lista de entrevistas y registro de observaciones</i> .....	<i>i</i>
<i>Anexo II: Glosario de expresiones populares</i> .....	<i>iii</i>
<i>Anexo del Capítulo II: “¿Dónde los metemos?”</i> .....	<i>iv</i>
<i>Anexo del Capítulo IV: Objetivos, instrumentos y resultados de los programas analizados</i> .....	<i>v</i>
<i>Anexo del Capítulo VI: Trayectorias de los entrevistados</i> .....	<i>vii</i>

## ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1: Evolución de la Tasa de desempleo, porcentaje de ocupados sin registro en la Seguridad Social, porcentaje de personas en situación de pobreza e indigencia monetaria. País Urbano. (1986-2019).....	63
Gráfica 2: Relación entre la asistencia y la pobreza (Porcentaje de hogares).....	160
Gráfica 3 : Evolución del desempleo y calidad del empleo para pobres, asistidos y total (2006-2017)..	160
Gráfica 4: Características de la población en situación de vulnerabilidad socioeconómica, según nivel	161
Gráfica 5: Evolución de la pobreza monetaria y de la asistencia entre 2006 y 2019 (porcentaje de hogares) .....	164
Gráfica 6: Evolución cantidad de hurtos y rapiñas .....	165
Gráfica 7: Evolución cantidad de personas en situación de calle .....	165
Gráfica 8: Evolución cantidad de asentamientos irregulares .....	165
Gráfica 9: Distribución porcentual de la condición de actividad de las personas asistidas en edad de trabajar, años 2006 y 2017. ....	306
Gráfica 10: Distribución porcentual de la condición de actividad de los jefes de hogar que reciben asistencia, años 2006 y 2017. ....	306

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: El Estado social uruguayo (desde 1903 hacia 2004) .....	47
Tabla 2: Momentos de la política social durante los tres gobiernos del FA (2005-2019) .....	92
Tabla 3: Esquema de interpretación: dos visiones de la protección social (C.Bec, 2014).....	96
Tabla 4: Análisis de la visión de la protección social del Frente Amplio.....	99
Tabla 5: Evolución de las nociones que fundamentan y miden la asistencia.....	163
Tabla 6: Transformaciones identificadas en los relatos de los entrevistados .....	341
Tabla 7: Actividades relevadas para hombres y mujeres .....	354
Tabla 8: Mecanismos percibidos de acceso a la ayuda social vs mecanismos institucionales .....	363
Tabla 9: (A) Entrevistas a actores políticos, académicos, territoriales, sociales, técnicos .....	i
Tabla 10: (A) Entrevistas a personas en situación de vulnerabilidad social .....	ii
Tabla 11: (A) Registro de observaciones .....	iii
Tabla 12: (A) Objetivos general y específicos para los programas analizados.....	v
Tabla 13:(A) Instrumentos y resultados de los programas analizados.....	vi
Tabla 14: (A) Trayectorias según condición de actividad de los entrevistados .....	vii

## ÍNDICE DE SIGLAS

AFAM PE	Asignaciones Familiares Plan de Equidad
AGEV	Área de gestión y evaluación del Estado
ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
ASSE	Administración de Servicios de Salud del Estado
BPC	Base de Prestaciones y Contribuciones
BPS	Banco de Previsión Social
CAIF	Centros de Atención a la Infancia y la Familia
CBA	Canasta básica de alimentos
CBT	Canasta básica total
CECAP	Centro Educativo de Capacitación y Producción
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CLAEH	Centro Latinoamericano de Economía Humana
ETAF	Equipos Territoriales de Atención Familiar
FA	Frente Amplio
GPS	Gasto público social
ICC	Índice de Carencias Críticas
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IECON	Instituto de Economía
IM	Intendencia de Montevideo
INAU	Instituto
INDA	Instituto Nacional de Alimentación
INE	Instituto Nacional de Estadística
INFAMILIA	Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo
INSEE	Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos, Francia
IPM	Índice de pobreza multidimensional
IVA	Impuesto al valor agregado
IVE	Interrupción voluntaria del embarazo
JeR	Jóvenes en Red
LI	Línea de indigencia
LP	Línea de pobreza
MDN	Ministerio de Defensa Nacional
MDyT	Ministerio de Deporte y Turismo
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MSP	Ministerio de Salud Pública
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
NBI	Necesidades básicas insatisfechas
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OPP	Oficina de Planeamiento y presupuesto

OSC	Organización de la sociedad civil
OSE	Obras Sanitarias del Estado
PANES	Plan de Atención Nacional de Emergencia Social
PBI	Producto bruto interno
PE	Plan de Equidad
PIT-CNT	Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RAIS	Red de Asistencia e Integración Social
REMAR	Organización sin fines de lucro para la atención de adicciones
RMI	Renta mínima de inserción
RSA	Renta de Solidaridad Activa
SNIC	Sistema Nacional Integrado de Cuidados
SOCAF	Servicio de Orientación, Consulta y Asistencia Familiar
SOCAT	Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial
SUNCA	Sindicato Único Nacional de la Construcción y Anexos
TCM	Transferencias monetarias condicionadas
TUS	Tarjeta Uruguay Social
UCC	Uruguay Crece Contigo
UDELAR	Universidad de la República
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UTE	Usinas y Trasmisiones Eléctricas
UTU	Universidad del Trabajo del Uruguay

## INTRODUCCIÓN GENERAL

¿Cómo hacemos lo social en el siglo XXI? El interés por lo que llamamos “lo social” aparece con los clásicos de la sociología en el siglo XIX, haciendo referencia a la grieta entre lo político y lo económico. Es decir, refiere al lugar de las regulaciones y dispositivos sociales que no obedecen a la lógica del mercado, para ocuparse de la cohesión social y lograr la integración de todas las franjas sociales, incluso las más desocializadas y al margen del sistema<sup>1</sup>.

¿Por qué nos parece necesario retomar esta pregunta en la actualidad, para analizar el caso uruguayo? Nos encontramos frente a una paradoja: la existencia de situaciones de miseria, de una pobreza desafiada, en un contexto sociopolítico en el cual gobierna un partido de izquierda que recupera el Estado social y, en paralelo, convive con un período de crecimiento económico. Es decir, la política se ha preocupado y ocupado de atender las situaciones de los más vulnerables y han existido recursos económicos para ello. Es inevitable recordar la pregunta que hace el sociólogo francés Robert Castel en su libro “*La Metamorfosis de la cuestión social*”<sup>2</sup> respecto al umbral de invalidación social tolerable en una sociedad democrática. Entendemos que preguntarnos por el qué y el cómo se ha tratado la cuestión social durante los gobiernos del Frente Amplio (2005-2010, 2010-2015, 2015-2020) puede otorgar indicios para comprender la relación entre la pobreza, la asistencia y el rol de Estado.

Consideramos necesario retomar algunas de las preguntas de los clásicos de la sociología a los efectos de repensar lo que parece obvio. Volver a Simmel con su definición relacional de la pobreza que la define en relación con la asistencia, esto es que la ubica en relación con el resto de la sociedad<sup>3</sup>. Volver a Émile Durkheim y su interrogante acerca de cómo los individuos establecen

---

<sup>1</sup> “Lo social, en esta línea de reflexión, sería un campo de saber y hacer particular basado en relaciones de reciprocidad no mercantiles más complejas que surgen vinculadas a la ruptura de otros lazos sociales como los comunitarios, que regulaban el acceso a los medios de subsistencia. Estos lazos van conformando nuevas instituciones entre otras, la génesis de los derechos humanos por oposición y a veces en convivencia con las relaciones de tutela y la aparición de instituciones gubernamentales que intervienen sobre lo social, las que comienzan a otorgar una cierta pretensión legítima a la reproducción de la vida, fuera de las relaciones mercantiles” Alvarez Leguizamón, ‘La Producción y Reproducción de La Pobreza En Latinoamérica y El Caribe.’ (CLACSO ; CROP, 2008, mimeo, p.4).

<sup>2</sup> “En los albores del siglo XXI, cuando las regulaciones puestas en obra en el marco de la sociedad industrial se ven a su vez profundamente quebrantadas, es sin duda ese mismo contrato social lo que hay que redefinir, recomenzando desde el principio. Pacto de solidaridad, pacto de trabajo, pacto de ciudadanía: pensar las condiciones de la inclusión de todos para que ellos puedan tener comercio juntos, como se decía en los tiempos de la Ilustración, es decir ‘hacer sociedad’”. Castel, Robert, *La Metamorfosis de La Cuestión Social. Una Crónica Del Salariado*, Estado y Sociedad (Buenos Aires: Paidós, 1997). 1997:19.

<sup>3</sup> Georg Simmel, *El Pobre*, 1era Edición: Der Arme (1908) (Madrid: Ediciones sequitur, 2014).



lazos unos con otros, qué tipo de solidaridad construyen y cómo hacen sociedad<sup>4</sup>, para desde esta inquietud recuperar la perspectiva de la integración social de Robert Castel.

Ahora bien, cuando nos referimos a la pobreza en los países subdesarrollados debemos remarcar las diferencias con las referencias del mundo desarrollado. En efecto, la noción de pobreza presenta un giro conceptual en ambas regiones: desde un enfoque relacional y vinculado a la esfera productiva o cultural deviene hacia una concepción centrada en la carencia de ingresos de los hogares o en los mínimos biológicos para la supervivencia<sup>5</sup>. De esta forma, observamos las transformaciones de la figura del obrero pobre del siglo XIX al pobre del siglo XXI en Europa. El “proletariado” de entonces, definido a partir de su lugar en las relaciones de producción - a quien apenas le alcanza su salario para cubrir el alojamiento, la alimentación y la vestimenta-, difiere del pobre actual que vive, por ejemplo, en una vivienda social o que recibe asistencia del Estado, y que se encuentra por debajo de la línea de pobreza relativa; es decir está en lo más bajo de la escala social medida por ingresos. ¿Qué acontece si lo pensamos en América Latina? Los pobres eran los marginados a mediados del siglo XX en sus dos definiciones: la culturalista y la estructuralista. Aunque esta figura nos acompaña hasta nuestros días, difícilmente se nombra a la marginalidad en los estudios actuales de pobreza. Lo que nos interesa mostrar es que la definición de la pobreza deja de estar atada en relación con el trabajo y las relaciones de producción de una manera directa. De este modo, los enfoques recientes tienden a considerar las condiciones y el nivel de vida, y dejan de lado el modo y el medio de vida, que implica además reparar en una mirada sobre la sociabilidad y la relación con el mundo del trabajo.

Pero, existe una diferencia fundamental y es que en nuestro continente siempre ha existido una población de magnitud considerable al margen de la sociedad salarial, que ha sido la respuesta encontrada a la cuestión social en el capitalismo moderno de los países desarrollados. En este sentido, no es lo mismo pensar el desempleo y las políticas de promoción al empleo en un continente y en otro. Por ejemplo, la medición del desempleo en Uruguay sigue las recomendaciones de la OIT (Organización Internacional del Trabajo) que consiste en calcular el cociente entre las personas que buscan empleo de forma activa sobre la población activa; mientras que en Francia se debate entre dos formas de medición: la utilizada por el Instituto de Estadística<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Serge Paugam, ‘S’attacher à la société Durkheim y la théorie des liens sociaux’, *Revue internationale de philosophie*, 280.2 (2017), 89–115 <<https://doi.org/10.3917/rip.280.0089>>.

<sup>5</sup> Sonia Álvarez Leguizamón, ‘Los Discursos Minimistas Sobre Las Necesidades Básicas y Los Umbrales de Ciudadanía Como Reproductores de La Pobreza’, en *Trabajo y Producción de La Pobreza En Latinoamérica y El Caribe : Estructuras, Discursos y Actores*, CLACSO-CROP, CLACSO (Buenos Aires, Argentina, 2005).

<sup>6</sup> L’INSEE. Instituto Nacional de la Estadística y de los Estudios Económicos.

(l'INSEE) y la de "Pôle Emploi" (el organismo nacional para la búsqueda de empleo). La primera sigue las recomendaciones de la OIT; la segunda se calcula a partir de los inscriptos en Pôle Emploi como demandantes de trabajo<sup>7</sup>. De este modo, queda en evidencia que en Francia existe una política estatal de promoción, subsidio y apoyo a la búsqueda del empleo a partir de una institución específica<sup>8</sup>. Por su parte, en Uruguay, se accede al seguro de desempleo si anteriormente se estuvo en un empleo con aporte a la seguridad social por un período de al menos seis meses. A su vez, lo que entendemos por programas de trabajo protegido refieren a acciones estatales de baja cobertura que brindan empleo transitorio (inferior a un año), y de baja remuneración para la población que estructuralmente se enfrenta a la falta de trabajo de calidad (desempleados de larga duración y baja escolarización, mujeres jefas de hogar en situación de vulnerabilidad). Estos “empleos protegidos” no brindan la misma protección que los empleos formales (por ejemplo, no generan derecho al seguro de paro, ni licencia). En Francia, existe el tipo de contrato CDD (contrato de duración determinada) con las mismas protecciones que el CDI (contrato de duración indeterminada) excepto su duración. De este modo, advertimos que en América Latina no ha existido una política fuerte de servicios de empleo. Por ejemplo, en el año 2019, el trabajo en negro representa en Francia aproximadamente el 5%<sup>9</sup>, en Uruguay el 23%<sup>10</sup> y en el conjunto de los países del continente latinoamericano el 54%<sup>11</sup>. Estos elementos nos ilustran algunas de las diferencias que existen entre las coberturas de riesgos atendidas por los Estados sociales en un continente y otro.

Lo curioso del caso uruguayo es su carácter de excepción en América Latina, destacado como un país pionero por sus leyes obreras y sociales, y la construcción de un Estado social de avanzada a inicios del siglo XX. Uruguay, un pequeño país en relación con sus vecinos -Argentina y Brasil-, ubicado en América del Sur, con algo más de tres millones de habitantes, fue conocido por sus denominaciones de “*la Suiza de América*”, debido a los elevados niveles de bienestar que alcanzó su población en comparación al resto del continente; y como “*el país de las clases medias*”, dada la percepción y el imaginario de ser un país que se desmarcaba de los problemas de pobreza crónica persistentes en la región. Aspecto que recién comienza a cuestionarse hacia fines de la década del setenta e inicios del ochenta<sup>12</sup>.

---

<sup>7</sup> Se trata de la categoría A, que refiere a los que no tienen ningún empleo.

<sup>8</sup> Los subsidios para quienes se encuentran en esta condición son relativamente altos en comparación con el salario mínimo nacional, más aún si lo contrastamos con América Latina.

<sup>9</sup> <https://www.strategie.gouv.fr/espace-presse/travail-non-declare-une-realite-plurielle>

<sup>10</sup> INE, ECH, 2019

<sup>11</sup> <https://www.ilo.org/americas/temas/econom%C3%ADa-informal/lang--es/index.htm>

<sup>12</sup> Carlos H. Filgueira y Fernando Filgueira, *El Largo Adiós al País Modelo: Políticas Sociales y Pobreza En El Uruguay* (Montevideo, Uruguay: Arca, 1994).

He aquí nuestro interés por problematizar la pobreza, lo que entendemos por ella desde una perspectiva que teorice sobre la integración social y su relación con las maneras de abordarla. Recuperar una sociología de la pobreza latinoamericana, que como lo sostiene Jeanne Lazarus: « *théoriser et problématiser la pauvreté impose de disposer d'une vision d'ensemble de la société* ». <sup>13</sup>

En este sentido, estas páginas se escriben con la intención de discutir la naturalización de determinadas categorías y criterios de privilegio persistentes aún en el siglo XXI, que contribuyen a la existencia de vidas marcadas por la miseria, vidas impedidas, sin posibilidades reales de elecciones, más que asegurar -con suerte- la sobrevivencia.

### **El redescubrimiento de la miseria como inquietud**

Luego de quince años del gobierno del Frente Amplio<sup>14</sup> en Uruguay (2005:2020), seguimos encontrando poblaciones al margen de lo que podríamos llamar una forma de “vida digna”. Al margen de los derechos del trabajo, de los derechos de la seguridad social, de los derechos de la protección del Estado. Con suerte, estas poblaciones se benefician de las políticas de asistencia del Ministerio de Desarrollo Social o de la beneficencia de alguna otra institución, o de las redes locales o familiares con las que cuenten. No contamos con una forma de solidaridad proporcionada por el Estado que brinde seguridad, estabilidad frente al riesgo de caer, de permanecer y de sobrevivir en la miseria y la exclusión. No contamos con políticas que aseguren la vida de las personas que por una u otra razón no encuentran un medio de vida digno para vivir, sea porque no hay trabajo, no logran insertarse en él, sea porque su socialización y sus condiciones materiales de vida constituyen obstáculos para integrarse, aunque lo quieran y lo busquen.

No sólo se trata de la voluntad de estas personas, se trata de cómo han transitado durante años viviendo de “una manera diferente”, sin capitales materiales, ni culturales, ni simbólicos reconocidos por la sociedad. Difícilmente, una persona que no muestre una dentadura completa pueda acceder a un trabajo asalariado en los sectores donde se consigue trabajo para las poblaciones más vulnerables (servicio doméstico, mantenimiento, seguridad, servicios). Difícilmente, un joven

---

<sup>13</sup> Jeanne Lazarus, ‘Les Enjeux de La Sociologie de La Pauvreté’, *CERISCOPE Pauvreté*, 2012 <<http://ceriscope.sciences-po.fr/pauvrete/content/part1/les-enjeux-de-la-sociologie-de-la-pauvrete>>. Traducción : “teorizar y problematizar la pobreza requiere tener una visión global de la sociedad”

<sup>14</sup> El Frente Amplio es un partido de coalición de izquierda fundado el 5 de febrero de 1971, que reúne a la mayoría de los sectores progresistas del país. En ese momento se agruparon distintas fuerzas políticas: los partidos ya existentes (Socialista, Comunista, Demócrata Cristiano, POR), otros sectores progresistas provenientes de los tradicionales partidos Colorado y Blanco y ciudadanos independientes.

que se avergüence por no tener zapatos apropiados para ir al liceo logre continuar con buen desempeño sus estudios. Ya no hablamos del riesgo de la fractura social, existen al menos dos mundos paralelos que coinciden en pocos círculos de la vida social, y que se desconocen y no reconocen mutuamente. Pero también, encontramos generaciones que han crecido y se han socializado contando con las políticas y ayudas sociales puestas en marcha por el gobierno del Frente Amplio. Y este aspecto cambia también los recursos, el contexto y las subjetividades que encontramos en estas poblaciones, y que muchas veces no lo consideramos en los diagnósticos que ilustran la pobreza y que problematizan la cuestión social.

El gobierno del Frente Amplio tiene un mérito y es “descubrir” estas situaciones de vida, hacerlas visibles. Si bien existen diagnósticos de la cruda situación social y económica que enfrenta el país cuando el Frente Amplio llega al gobierno nacional en 2005, tanto universitarios como trabajadores, incluso los políticos a cargo son sorprendidos por la realidad durante la implementación del primer plan que se lleva adelante, el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES). Se visita a cada hogar en situación de vulnerabilidad social, y la realidad encontrada sorprende a muchos. ¿Cómo es posible que haya gente que viva en tales condiciones? En aquel entonces, está todo por hacer, por crear. La “responsabilidad” de la miseria y del hambre que se encuentra en aquellos lugares recae, según los discursos políticos, en las políticas neoliberales aplicadas en las décadas precedentes por los anteriores gobiernos a cargo de los partidos tradicionales (el Partido Nacional y el Partido Colorado). Estos partidos han gobernado al país desde su nacimiento como Estado (1830).

Recuerdo una familia que visité en el año 2006<sup>15</sup>, en el departamento de Salto, cuando realizábamos un relevamiento para evaluar el componente del Plan de Emergencia, Mejoramiento del Hábitat, en el cual se entregaba una canasta de materiales para la mejora de la vivienda a familias en situación de riesgo habitacional. Era una mujer con varios niños, algunos en edad escolar. Habitaban en un asentamiento irregular, una vivienda de un solo ambiente, no tenían un baño y para realizar sus necesidades lo hacían en un balde. Pensé en ese niño que tenía frente a mí, de 5 años, para él eso que a nosotros nos horrorizaba había sido lo natural. También pensé en como podría mejorarle su vida, al beneficiarse de ese componente del Plan, que construía baños en las viviendas, si es que así podíamos llamarlas. No se trataba sólo del confort material y de la higiene, se trataba también de su socialización, de su adaptación a la vida que nosotros llamamos “normal”.

---

<sup>15</sup> En aquel momento trabajaba en la División de Evaluación de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del MIDES coordinando e instrumentando la evaluación del componente Mejoramiento del Hábitat del PANES.

Esta situación quedó guardada en mi memoria. En aquel entonces, pensábamos que estábamos cambiando esta realidad.

Siete años más tarde, transcurría el segundo gobierno del Frente Amplio, el Plan de Emergencia había terminado y el nuevo proyecto era el Plan de Equidad, con reformas estructurales en materia de salud y en materia tributaria, y con el despliegue de una Red de Asistencia e Integración Social (RAIS). Nos encontrábamos recorriendo asentamientos irregulares para la focalización de la Tarjeta Uruguay Social. En aquel momento, se estaba debatiendo la creación de nuevos programas para la atención de la extrema pobreza y gran parte de la discusión pasaba por los mecanismos de selección de las familias. La disputa era si el procedimiento se realizaba a través de indicadores estadísticos o si eran los servicios sociales territoriales que debían derivar a las familias que se enfrentaban a las situaciones más críticas. La disputa era entre el conocimiento técnico brindado por la estadística y la “neutralidad” del conocimiento científico, -que suponía un sentido de “justicia” en términos de equidad (pues todos tendrían chance de ser evaluados mediante un criterio objetivo e imparcial)-, y el conocimiento basado en el saber hacer y en la cercanía del territorio. Aquella mañana, descubrimos una señora, mayor de edad, recubierta bajo chapas, donde apenas podía moverse. Estaba dormida. Casi pasamos por alto su presencia, puesto que nadie de nosotros pensaba que una persona podría encontrarse debajo de un cubículo de chapas en mal estado, que no alcanzaba un metro y veinte de altura y un metro de ancho. Pensé: “¿cómo puede estar viviendo así esta señora? ¿Nadie la ayuda?” E inmediatamente recordé las discusiones sobre el conocimiento de los servicios sociales en el territorio, había uno a dos cuadras. Me sorprendí de mi misma, entre toda la miseria que veíamos, aún podíamos seguir encontrando más miseria, más situaciones no decorosas de vida. Con servicios sociales a dos cuadras y con nuestro dispositivo de focalización para las transferencias monetarias, la señora estaba allí. A ella la encontramos, porque estábamos visitando hogar por hogar, para aplicar un formulario estandarizado de selección de beneficiarios para un programa que, en aquel momento, a ella no le correspondería. Nos pusimos en contacto con el servicio de salud para que viniera a verla e informamos a nuestros superiores. Eso fue lo más que pudimos hacer. Hacía siete años ya, que trabajábamos para mejorar las condiciones de vida de la gente.

Estos son sólo dos ejemplos, de varios, que ilustran como se dispara mi interés por problematizar lo que estábamos haciendo desde el Ministerio de Desarrollo Social, organismo responsable de coordinar la política social del país. Pero no son ejemplos cualesquiera, fueron parte de muchas de mis posteriores reflexiones. En el tercer período del gobierno progresista, uno de los grandes desafíos continuaba siendo atender las situaciones más críticas de una pobreza extrema. “La

*pobreza que nos queda*” la llamaban las autoridades políticas de ese momento, mientras las cifras de las estadísticas oficiales de la pobreza monetaria continuaban bajando a lo largo del todo el período.

### **La ausencia y la presencia del Estado como perspectiva**

Durante estos años tuve la oportunidad de viajar a Haití por una corta estancia y conocer un asentamiento en Puerto Príncipe<sup>16</sup>. Un compañero dijo: “*Ah, pero esto se parece bastante a una villa en Buenos Aires.*” Varios lo miramos un poco extrañados, no sólo eran las condiciones materiales de vida, que eran terribles, insalubres, inhumanas, lo que en particular estremecía, o al menos pensé en ello, era percibir la ausencia del Estado. Allí, no había escuelas públicas ni policlínicas estatales, no estaban los trabajadores sociales para escuchar los problemas de la gente, no había electricidad, el agua se sacaba con una bomba manual, la única para todo el asentamiento. Era una sensación de total inseguridad. En algunos sitios, al atardecer, se quedaban sin luz y prendían fuego para iluminarse. Vi gente bañarse desnuda en arroyos, agobiados por el calor, como si la “*civilización*” no los hubiese alcanzado, en pleno siglo XXI.

Lo que reparé en Haití lo comparé con lo que pude conocer en Cabo Verde, África<sup>17</sup>, cuando fuimos a mostrar las políticas sociales que Uruguay estaba comenzando a instrumentar respecto al Sistema de Cuidados. Un lugar, que no se parecía a las clásicas escenas del África profunda, miraba con entusiasmo y esperanza los centros CAIF<sup>18</sup> de Uruguay, y las escuelas públicas. Contemplé como trabajaban las mujeres: cargando a los niños en sus hombros mientras acarreaban el agua o la leña sobre sus cabezas. Allí, aunque los funcionarios del gobierno parecían tener la intención, estaba todo por hacer. No había centros de cuidados, ni guarderías para los niños pequeños, ni escuelas públicas. La diferencia es que allí, el gobierno quería intervenir, quería hacer. Al menos los funcionarios estatales se mostraban preocupados por la situación de la mujer y la desigualdad en la distribución del trabajo no remunerado entre hombres y mujeres.

---

<sup>16</sup> Escuela Internacional de Posgrado “Políticas para la igualdad: Encrucijadas sociales y discusiones sobre futuros”, organizada por CLACSO en el marco del Programa de Estudios sobre la Pobreza y la Desigualdad y la Escuela Internacional de Posgrado en Haití-Convenio CLACSO/UEH. Haití, 2004.

<sup>17</sup> Atelier “Exploração dos resultados da Pesquisa sobre Uso do Tempo e desenho de políticas públicas. ONU Mujeres, Instituto Nacional de Estadística, Cabo Verde, África, 2013.

<sup>18</sup> Centros de Atención a la Infancia y la Familia.

En México, en un seminario internacional sobre los ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible)<sup>19</sup>, visitando en terreno algunas de sus políticas sociales, varias cuestiones llamaron mi atención. La primera de ellas fue la visita que hicimos para conocer uno de sus programas sociales: los Comedores comunitarios, en Ejido Guadalupe Victoria (Oaxaca). El gobierno proporcionaba el suministro de los alimentos. Las mujeres de la comunidad indígena, de forma voluntaria, trabajaban varias horas al día para atender el comedor (hacer la comida, servirla, limpiar la vajilla y el lugar). Con ello, se aseguraba que los niños de la comunidad tuvieran la comida del día. Al momento de discutir lo que habíamos visto, varios colegas latinoamericanos que trabajaban en el ámbito público relacionado a las políticas sociales estaban encantados de la experiencia porque, entre otras cosas, se promovía la participación de las mujeres en la comunidad. Por mi parte, pensaba lo siguiente: unas mujeres trabajando gratis, reproduciendo los roles clásicos de género, y además el uso de ese tiempo impedía que buscaran otras posibilidades de ganarse la vida: un trabajo remunerado. Era una comunidad indígena, posiblemente se me escaparon varios asuntos para poder comprender esta cuestión. Pero, si al menos, se les pagara algo, si su trabajo tuviera un valor monetario y además generara otro tipo de derechos (a la jubilación, a un seguro por enfermedad, etc.), independientemente de la utilidad y el reconocimiento social por la tarea que realizaban. Otro tema que se trató y refiere al segundo aspecto que llamó mi atención, fue la cifra de desempleo de México, cercana al 3%. Tenían problemas de pobreza<sup>20</sup>, pero no de desempleo. ¿Cómo explicamos esto? La medición de la tasa de desempleo, siguiendo los criterios de la OIT<sup>21</sup>, no considera ni las características del trabajo (formalidad, subocupación, etc.) ni las poblaciones que han dejado de buscarlo activamente por desestimulo y falta de posibilidades. En México, como en muchos países de América Latina existe una elevada cifra de empleo informal, con ingresos bajos.

Durante mis estancias en París, preparando la tesis, pude tomar contacto con los servicios sociales<sup>22</sup>, comencé a problematizar la política social en términos de derechos. ¿A qué me refiero? En Francia, se distingue claramente lo que es un derecho y lo que es una ayuda social “facultativa”.

---

<sup>19</sup> Evento Global de Aprendizaje: ¿Cómo pasar de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, a la acción nacional en cuanto a protección social?, Oaxaca, México, del 28 al 30 de junio de 2017. (Organizado por el programa de GIZ "Alianzas Globales para la Protección Social" de la Cooperación Alemana para el Desarrollo (financiado por el Ministerio Federal Alemán para la Cooperación Económica y el Desarrollo - BMZ) con el apoyo de SEDESOL.

<sup>20</sup> 43,6% de pobreza y 7,6% de pobreza extrema (la medición de la pobreza es multidimensional, combinando ingresos y carencias). El 50% de la población tiene ingresos por debajo de la línea de bienestar (pobreza monetaria) y el 56% no tiene acceso a la seguridad social. Ver: 'Pobreza 2016 | CONEVAL' <[https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_2016.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2016.aspx)> [consultado el 6 de junio 2018].

<sup>21</sup> Como lo hemos expuesto, mide el porcentaje de las personas que no tienen trabajo pero que lo buscan activamente en el total de la población “económicamente activa” (personas en edad de trabajar que tienen trabajo al menos una hora por semana o que lo buscan activamente).

<sup>22</sup> Visité y realicé entrevistas y observaciones en l' Espace Parisien d'insertion EPI, 15<sup>ém</sup>e, Paris, asociaciones en Paris y Montreuil; y servicios sociales de Val de Marne. (Entre febrero y mayo de 2017).

Del derecho se ocupa el Estado y de la ayuda social el Departamento. Existe el concepto y el instrumento de política social que garantiza un ingreso mínimo para los ciudadanos franceses<sup>23</sup>, además de otras ayudas sociales que otorga cada Departamento en función de sus presupuestos y prioridades sociales. Cuando mencionaba y comentaba con los trabajadores sociales franceses las políticas instrumentadas para la atención de la pobreza extrema en Uruguay, y les explicaba su funcionamiento, me iba dando cuenta de que nuestros sistemas de selección y cupos, de priorizaciones, de acceso y hasta de temporalidad en los dispositivos y programas se aleja mucho de una concepción basada en los derechos sociales. Una familia en Uruguay puede estar en situación de extrema pobreza pero dependiendo de dónde viva, con quién, y de la realidad relativa respecto a sus vecinos podrá acceder en algún momento a algún programa de intervención social por veinticuatro meses a lo sumo, alguno de sus integrantes podrá -si tiene suerte en el sorteo - encontrar un trabajo protegido por ocho meses como máximo, recibirá la asignación familiar si tiene menores a cargo y si cumple con las contrapartidas en salud y educación, cobrará la Tarjeta Uruguay Social si la visita del trabajador social llega en algún momento a su hogar. Pero no estamos hablando, en la mayoría de los casos, de una prestación social donde el hogar tenga conocimiento de que le corresponde porque es su derecho exigible, ni siquiera porque es una ayuda social designada para tales categorías de riesgos sociales. La ayuda puede llegar o no, pero no se sabe cuándo ni de qué forma, y en muchos casos ni hasta cuánto tiempo durará. Se desarrolla en contextos de incertidumbre y poca previsión para las familias y beneficiarios. No hay lugar para el reclamo, pero si lo hay para la demostración de la urgente necesidad frente al riesgo y daño de vida, que dará lugar a la priorización de un cupo, al tratamiento del caso con carácter especial. En la mayoría de las situaciones, el acceso a la prestación no está garantizado mediante un mecanismo que se traduce en un derecho.

Esto nos lleva a reflexionar sobre cuáles son los fundamentos que dan origen a los dispositivos sociales, a la intervención del Estado en lo social. En Europa, a partir de los años ochenta, se han implementado y discutido los programas de renta mínima para luchar contra la exclusión social y el desempleo; estos pretenden garantizar un medio de vida mínimamente aceptable para los ciudadanos. En América Latina, han surgido los programas de transferencias monetarias condicionadas como alternativas para la lucha contra la pobreza; por ejemplo: Progresá en México (1997), Bolsa familia en Brasil (2003), Chile Solidario en Chile (2002), Jefes y Jefas de Familia en

---

<sup>23</sup> Una de las principales políticas para atender las situaciones de vulnerabilidad y el riesgo de la exclusión social en Francia es una transferencia monetaria con acompañamiento social, le Revenu de solidarité active (RSA), destinada a aquellas personas que no alcanzan un ingreso adecuado para subsistir, sea porque no tienen trabajo, lo tienen en condiciones de precariedad o sus ingresos no alcanzan a un mínimo reconocido como digno.



Argentina (2002), Familias en Acción en Colombia (2001), entre otros. Independientemente, de la diferencia de los montos de las transferencias, de los modos de implementación, de los fundamentos y de la conceptualización del problema a resolver por parte de este tipo de programas, difieren en uno y otro continente. En Europa, hay referencias a los problemas del mercado laboral, y por tanto los debates giran en torno a la transformación de la población pasiva en “activa” (búsqueda activa de empleo o en ámbitos de inserción social) y la indemnización parcial o total frente a los problemas de acceso al mercado de trabajo. El debate de las contrapartidas gira en torno a la “activación”, el “*workfare*”, en contraposición de una deuda social asumida por la solidaridad nacional. En América Latina, los fundamentos de este tipo de programas se traducen en la inversión de capital humano de la población pobre, o en las mejoras de sus condiciones de vida, pero no se fundamentan en los problemas de acceso al mercado de trabajo con protección social de manera explícita.

Al respecto, reflexioné sobre dos ideas a partir de las observaciones que realicé en París, fundamentalmente cuando estaba contemplando el funcionamiento del dispositivo del RSA: la idea de solidaridad y la idea de activación. El perfil de los beneficiarios del RSA y de quienes iban a solicitarlo llamó mi atención. No eran los mismos “pobres” que yo veía en Uruguay, los “beneficiarios” del MIDES. Por ejemplo, había mujeres jóvenes con diplomas terciarios, y su problema era su inserción en el mercado de trabajo aprovechando sus competencias. Su capital cultural, su aspecto y vestimenta problematizaban cada vez más lo que estaba observando. Hablaban de sus problemas laborales y también sociales (independización de sus padres, aislamiento social, problemas de salud y vivienda). Los trabajadores sociales franceses veían vulnerabilidad donde yo no.

Una de las trabajadoras sociales me explicaba que el objeto de su trabajo con los beneficiarios del RSA consistía en: “*Subir al otro, motivarlo*”. Me describía un ejemplo donde ella le preguntaba a un beneficiario:

- ‘¿cuál es tu sueño?’
- ‘trabajar en lo que sea’, él responde.
- ‘¿Te gustaría ser médico?’
- ‘No eso no, trabajar en un Mc Donald.’
- ‘Y ¿un poco más?’, le interpelaba ella, intentando que se proyecte, que se planteara algunos desafíos que lo estimularan, “trabajar la autoestima”, me explicaba.

Otra de ellas me decía: *“el acompañamiento social es la mirada de la sociedad. Eso hago yo. Él tiene derecho, él va a pagar los impuestos algún día, va a trabajar, tiene derecho mientras busca empleo a usar esta ayuda. Lo responsabiliza, lo saca de la soledad y lo ayuda a buscar empleo, ayuda a que la gente no se sienta inútil”*.

De este modo, en un discurso se combina la presencia de la idea de solidaridad nacional como fundamento de las políticas sociales, y también de la preocupación por la autonomía y la libertad individual. Del mismo modo, también se asimila la idea de que existan servicios donde los que más ganan paguen un poco más por el precio del mismo servicio, quizás mañana uno se encuentre en una situación de mayor vulnerabilidad y deba recurrir a la solidaridad nacional, de la que todos los franceses forman parte. El acceso universal a los derechos y servicios parece fundamentarse desde esta mirada. Por otro lado, la idea de “activación” se traduce en estos ejemplos asociados a la preocupación por que las personas se mantengan “ocupadas”, aunque sea realizando gestiones y trámites, cursos o buscando empleo.

Esta breve y rápida recorrida de impresiones por algunos lugares y experiencias, solo intenta reflejar distintas miradas sobre lo social, y ponen en perspectiva comparada la presencia del Estado y sus formas de intervención. Así, podemos identificar la presencia y la ausencia del Estado, la fundamentación y contextualización de las distintas formas de gestionar lo social, y también de medir y clasificar a los problemas sociales y a las poblaciones objeto de la intervención social. Nosotros hablaremos del Estado uruguayo y de la política social llevada a cabo por el Frente Amplio, un gobierno de coalición de izquierda. Tener alguna referencia en perspectiva comparada nos permitirá ver con mayor claridad en qué grado y de qué manera el Estado social aparece<sup>24</sup>.

### **El contexto. Uruguay: ¿una excepción en América Latina?**

El ciclo de los gobiernos denominados “progresistas” o “pos neoliberales” en América Latina puede ubicarse a principios del siglo XXI, dando lugar a diversos debates sobre el alcance y los límites de sus proyectos y reformas<sup>25</sup>. Sin duda alguna, existe un “reposicionamiento” del Estado en la gestión de lo social, fundamentalmente frente a las situaciones de pobreza y vulnerabilidad social, luego de haber transitado por un período de aplicación de políticas neoliberales promovidas

---

<sup>24</sup> Pierre Bourdieu, *Sur l'État : Cours Au Collège de France, 1989-1992*, Cours et Travaux (Paris: Raisons d'agir : Seuil, 2012).

<sup>25</sup> Midaglia, Carmen y Antia, Florencia, *Bienestar y Protección Social En América Latina - Abordajes Conceptuales y Metodológicos Para El MERCOSUR* (Asunción: Instituto Social del MERCOSUR, 2017).

por el Consenso Washington (a partir de los años ochenta), y por períodos de crisis sociales y económicas con un empobrecimiento generalizado de la población.

Uruguay es un país que ha seguido esta trayectoria, pero manteniendo un cierto carácter de excepción. Tiende a destacarse en el contexto latinoamericano, ya sea por los orígenes de su Estado social a principios del siglo XX, ya sea por las innovaciones realizadas en materia de política pública y legislación social durante los gobiernos del Frente Amplio desde principios del siglo XXI<sup>26</sup>.

En este sentido, son numerosos los estudios<sup>27</sup> que señalan el carácter excepcional de Uruguay en América Latina, donde desde inicios del siglo pasado, el Estado ocupa un lugar central en la promoción del acceso extendido de los servicios sociales (educación y salud), en el desarrollo de su sistema de protección social -aunque de forma estratificada-, y en una legislación laboral, civil y social de avanzada para ese período y contexto<sup>28</sup>. El Estado aparece como garante de los riesgos sociales vinculados al trabajo formal (accidentes, desempleo, despido) y a la sobrevivencia (invalidez, vejez, sobrevivencia). Así el imaginario de una “*sociedad hiperintegrada*” caracteriza al pequeño país del cono sur desde inicios y hasta mediados del siglo XX.

En el momento en que se fundan las bases del Estado social uruguayo con el programa batllista (Batlle y Ordoñez: 1903-1907 y 1911-1915), la “cuestión social” es entendida como “la cuestión obrera”. Por tanto, los intentos por resolverla se traducen en una legislación social avanzada y de derechos laborales para los trabajadores<sup>29</sup>. Así es como el Estado juega un rol integrador de la sociedad y proveedor de servicios públicos; el Estado regula las relaciones entre capital y trabajo. El batllismo cambia la concepción del Estado ampliando sus actividades y funciones (legislación social y laboral, regulación en la economía, nacionalización de servicios públicos).

---

<sup>26</sup> « *C'est un moment uniquement comparable à celui que le pays a vécu au début du XXe siècle, quand il était considéré comme un des premiers États-providence du monde.* » Sebastián Aguiar y Felipe Arocena, ‘Menant la marche: l'Uruguay et ses trois lois avant-gardistes’, *Cahiers des Amériques latines*, 2014/3.77 (2014), 69–86 <<https://doi.org/10.4000/cal.3386>>.

<sup>27</sup> Carmelo Mesa-Lago, ‘Seguridad social y desarrollo en América Latina’, *Revista de la CEPAL*, Revista CEPAL, 1986, 131–46; Fernando Filgueira, ‘El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada.’, *Ciudadanía y política social*, FLACSO, 1998, 23; Carmen Midaglia y Florencia Antia, ‘La izquierda en el gobierno: ¿Cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?’, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 2007, 27.

<sup>28</sup> Filgueira, «El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada.»

<sup>29</sup> Las primeras leyes obreras atendieron a los accidentes de trabajo (1914), la indemnización por despido (1914), la duración de la jornada laboral a ocho horas diarias (1915), ley de protección al trabajo femenino (1918), descanso semanal (1920).

Las primeras señales de agotamiento de este modelo económico y social -basado en la industrialización nacional y la redistribución- datan hacia fines de la década del cincuenta. A principios de los años setenta, el país sufre una dictadura cívico-militar al compás del resto de la mayoría de los países de la región. Si bien existe una degradación prolongada del Estado social por falta de recursos en esas décadas<sup>30</sup>, es durante los años ochenta y noventa, tras el retorno a la democracia, que suceden las transformaciones más sustantivas en la concepción del rol de Estado y de la política social. Con la influencia de los principios orientadores del Consenso de Washington, los gobiernos adoptan un discurso fundado en la eficiencia y la eficacia del Estado, que lleva al debilitamiento de las funciones reguladoras en el mercado de trabajo y una reducción del gasto público. Las políticas sociales de esa época se orientan al combate contra la pobreza, son focalizadas, tercerizadas y descentralizadas. Las organizaciones de la sociedad civil se introducen como un nuevo actor en la gestión de lo social, a través de convenios con el Estado y la financiación externa.

La situación se profundiza con la crisis económica y social del 2002, para muchos la mayor crisis en la historia del país. La masiva emigración de los jóvenes de clase media que se produce en ese momento son un indicador de ello<sup>31</sup>. La viabilidad del país como una sociedad cohesionada parece estar en juego, ante situaciones de pauperización y desempleo masivo, y una fuerte emigración. Vigorito y Pellegrini sostienen:

En 1999 se desató una crisis económica considerada una de las mayores de la historia del país, ante la cual una de las respuestas de la población fue la emigración. La emigración se convirtió en la principal tendencia demográfica del período, afectando el crecimiento de la población y acentuando la tendencia al envejecimiento de la estructura de edades. Uruguay se convirtió en uno de los países de América Sur con mayor proporción de población residente en el exterior (13.9%).<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> “Uruguay se encuentra desde comienzos del siglo XX entre el grupo de países con niveles medios y altos de GPS (gasto público social), mostrando una elevada prioridad macroeconómica, no solo para la región, sino también a nivel mundial (Azar et al., 2009). El gasto social representaba el 15% del PIB en 1985, 20% en el 2000, 23% en 2010 y alcanzó el 27% en 2018. Se destaca el fuerte crecimiento de la prioridad macroeconómica desde el 2005 al 2018, período de crecimiento sostenido de la economía.” MIDES DINEM, «El Gasto Público Social en Uruguay. actualización de la estimación hasta 2018 ». Ministerio de Desarrollo Social, 2020, p.4.

<sup>31</sup> Según Vigorito y Pellegrino, la emigración fue una estrategia de sobrevivencia de índole económica para los jóvenes de nivel educativo medio y alto. Sin embargo, la propensión migratoria es elevada entre más amplios grupos de la población. Esta estrategia actuó como válvula de escape frente a la crisis descomprimiendo presiones frente a la desocupación y pauperización. Pero, en el mediano plazo, tiene consecuencias negativas, drenando al país de personas jóvenes y capacitadas. Andrea Vigorito y Adela Pellegrino, ‘La Emigración Uruguaya Durante La Crisis de 2002. Serie Documentos de Trabajo DT03/05’ (INSTITUTO DE ECONOMIA, Universidad de la República, 2005).

<sup>32</sup> Andrea Vigorito y Adela Pellegrino, ‘La Emigración Uruguaya Durante La Crisis de 2002.op.cit., p. 3.

En ese entonces, se observa un aumento significativo del desempleo (alcanzando su pico histórico en el año 2002, con un valor de 17%), una fuerte baja del salario real de los hogares y niveles elevados de pobreza monetaria. La extensión de la precariedad laboral y del trabajo en negro, hace que la cobertura del régimen de la seguridad social se encuentre fuertemente reducida. El esquema de la protección social y de atención a los riesgos sociales fundado en el trabajo asalariado formal, el modelo de la familia nuclear y de la división tradicional de los roles de género, resulta inadecuado para brindar las protecciones sociales a todos los ciudadanos. La cuestión social se traduce en este momento, tanto para la política como para la academia, como “*una emergencia social*” medida en términos de pobreza monetaria.

En este contexto, en el año 2005, el Frente Amplio – un partido de coalición de izquierda- gana el gobierno nacional, por primera vez en el país, rompiendo con años del clásico bipartidismo que había gobernado durante el siglo XX. Dentro de las primeras medidas urgentes implementa el Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES) que busca asistir a situaciones de vulnerabilidad social en respuesta a la crisis y al deterioro social consecuente. Sucede en paralelo a la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Finalizado el PANES, se diseña e implementa el Plan de Equidad que intenta acentuar el perfil del Estado protector, promoviendo reformas estructurales en la salud y en el sistema tributario, y el fortalecimiento de los componentes de asistencia y protección social. En el año 2012, ante la constatación de la existencia de “una pobreza crónica” y en el marco de la “Reforma Social”, se crean nuevos programas de proximidad como estrategias de intervención social para atender este tipo de situaciones y el Plan 7 zonas, sumado a otras acciones que irán variando y modificándose, atendiendo a los nuevos “riesgos” y “desafíos” que se consideran prioritarios.

Tras el transcurso de tres períodos de gobierno consecutivos del Frente Amplio (Vázquez: 2005-2010, 2015-2020; Mujica: 2010-2015), Uruguay vuelve a ser señalado desde las miradas internacionales (CEPAL, UNESCO<sup>33</sup>) como uno de los países más “progresistas” en términos de derechos sociales e igualdad de género. La aprobación de la Ley sobre la legalización del aborto (Ley N° 18987, en 2012<sup>34</sup>), de la Ley que autoriza el matrimonio igualitario (Ley 19075, en 2013<sup>35</sup>), y también la puesta en marcha de un Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) para brindar

---

<sup>33</sup> ‘CEPAL destaca a Uruguay como el país más progresista y que enseña el camino’, *LARED21*, 2013 <<http://www.lr21.com.uy/comunidad/1122894-cepal-destaca-a-uruguay-como-el-pais-mas-progresista-y-que-enseña-el-camino>> [consultado el 1 Junio 2018]; ‘Uruguay es “uno de los últimos bastiones” de “políticas progresistas” en la región, opina jerarca de la Unesco’, *Búsqueda*, 22 de marzo 2018.

<sup>34</sup> ‘Ley N° 18987’ <<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18987-2012>> [consultado el 23 de abril 2018].

<sup>35</sup> ‘Ley N° 19075’, p. 19 <<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19075-2013>> [consultado el 23 de abril 2018].

asistencia a las personas en situación de dependencia (infancia, discapacidad y vejez) constituyen ejemplos de estas medidas consideradas “innovadoras” y progresistas en la región. Es mirado, también, con curiosidad y como fuente de experimento a causa de la aprobación y puesta en marcha de la Ley de la legalización y el control del cannabis (Ley 19172, en 2013<sup>36</sup>).<sup>37</sup>

Las transformaciones más importantes en “lo social” que instrumenta el Frente Amplio son las siguientes. En materia de los clásicos servicios sociales se amplía y mejora la cobertura de la salud a través del Sistema Integrado de Salud y el FONASA<sup>38</sup>, se extiende la cobertura educativa para la infancia. Por otra parte, referido a los derechos y la regulación en el mundo del trabajo: se restablecen de los consejos de salarios y la negociación colectiva, se otorgan garantías a la acción sindical, aumenta el salario mínimo, se establecen políticas de promoción a la “formalización” del empleo que se traduce en trabajo con protecciones y cobertura a la seguridad social). Con respecto a la previsión y seguridad social se realizan reformas que permiten acceder a prestaciones a sectores que no lo hubieran podido hacer con la normativa anterior<sup>39</sup>. Por último, concerniente a la asistencia y a la promoción social para los sectores vulnerables se instrumentan las transferencias monetarias, los programas de acompañamiento social, y aquellos otros de tipo promocional y socioeducativo.

En términos generales, Uruguay presenta una buena evolución de los indicadores socioeconómicos desde el año 2005: la baja de la pobreza monetaria, la disminución de la desigualdad de ingresos, grandes mejoras en materia del mercado de trabajo y en materia de salud. Parte de estos resultados pueden atribuirse a las políticas sociales implementadas por los sucesivos gobiernos del Frente Amplio, como las regulaciones en el mercado de trabajo puestas en marcha y también a la recuperación económica que vive el país en gran parte del período.

¿Podríamos estar hablando entonces de conquistas del gobierno de izquierda en Uruguay, en tanto se recupera un Estado social “integrador” y protector de los derechos sociales de los ciudadanos?

---

<sup>36</sup> ‘Ley N° 19172’, p. 191 <<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19172-2013/8>> [consultado el 23 de abril 2018].

<sup>37</sup> « Le pays est aussi devenu célèbre avec l’adoption de trois lois qui l’ont situé à l’avant-garde des réformes sociales : la loi qui autorise le mariage homosexuel (2013), celle qui dépénalise l’avortement par la seule volonté de la femme (2012) et la loi qui autorise et régule la production, la commercialisation et la consommation de cannabis (2013). Trois lois avec lesquelles l’Uruguay renoue avec sa tradition d’innovation sociale inaugurée par José Batlle y Ordóñez (1903-1907 et 1911-1915) un siècle plus tôt. » Denis Merklen, « José Mujica. Un homme politique au pouvoir », *Cahiers des Amériques latines* 2014/3, n.º 77 (20 de octubre de 2014): 27-48, <http://journals.openedition.org/cal/3433>.

<sup>38</sup> FONASA refiere al Fondo Nacional de Salud que financia la asistencia médica de los trabajadores formales, hijos menores a cargo y cónyuges y los jubilados.

<sup>39</sup> Por ejemplo, a la prestación de Asistencia a la Vejez para personas entre 65 y 69 años en situación de pobreza extrema, la jubilación por edad avanzada para quienes al llegar a los 65 años no cuentan con la cantidad de años de cotización exigida, el cómputo de un año por hijo para la jubilación de las mujeres, la extensión de un año del seguro de desempleo para los mayores de 50 años, entre otros.

¿Una “verdadera” socialdemocracia dentro del contexto latinoamericano como lo plantean algunos autores<sup>40</sup>? ¿Este nuevo Estado social mejoró la integración social? Estas preguntas no pueden responderse sin observar que, por otro lado, existen indicios del aumento de la fragmentación social, siendo que ha aumentado la percepción de inseguridad ciudadana en la población, se visualizan mayores signos de violencia en determinadas zonas del país (muchos de ellos asociados al narcotráfico y a formas “ilegales” de vida), ha aumentado la segregación social y residencial, y no ha decrecido el número de asentamientos irregulares, así como tampoco la cantidad de personas en situación de calle y de beneficiarios de los refugios del Ministerio de Desarrollo Social. También es posible observar el aumento de brechas sociales: quienes se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad social son quienes menos han mejorado sus condiciones de vida en términos relativos al resto de la población. Estos son sólo síntomas que nos hablan de un déficit de integración y seguridad en algunas poblaciones.

Vamos a problematizar entonces la existencia de un conjunto de la población, que, pese a haber transcurrido quince años de la política social de la izquierda uruguaya, con mejoras sustantivas en los derechos de los trabajadores y una gran ampliación de beneficios sociales para los sectores vulnerables, no acceden a condiciones y experiencias definibles como “dignas”. En este sentido, en esta tesis indagamos respecto a si las mejoras y protecciones sociales generadas en el ámbito del empleo asalariado les han llegado. O si han tenido acceso a los nuevos beneficios sociales y ha mejorado la atención y disponibilidad de los servicios, es decir: ¿las transferencias monetarias, el acompañamiento social de los trabajadores sociales, las canastas de alimentos, los cupos en los centros CAIF<sup>41</sup>, la atención adecuada en las policlínicas de salud, los trabajos protegidos transitorios, las propuestas de participación locales, etc.? ¿Cómo ha sido la experiencia vivida con relación al nuevo Estado Social?

---

<sup>40</sup> Larrouqué, Damien y Rivera, Luis, « Le Front Ample en Uruguay (2005-2017): un parti social-démocrate non affecté par l'usure du pouvoir. » (Colloque international "Gouvernements progressistes et postnéolibéralisme en Amérique Latine : la fin d'un « âge d'or » ? Université Grenoble-alpes, junio de 2017), <https://progresismos.sciencesconf.org/resource/page/id/33>.

<sup>41</sup> El Plan CAIF (Centros de Atención Integral a la Familia) se inició en 1988 con el objetivo de brindar atención a niños menores de 4 años y su familia en situación de pobreza, propiciado por los diagnósticos del momento que anunciaban una importante incidencia de la pobreza infantil. Desde su creación ha pasado por diferentes etapas y contextos institucionales y con distintas fuentes de financiamiento. Actualmente es un programa interinstitucional, bajo la órbita del Instituto del Niño y el Adolescente en el Uruguay (INAU), componente del Sistema Nacional Integrado de Cuidados, que funciona a través de convenios con asociaciones civiles a partir de fondos públicos.

Por más información, consultar: <https://www.unicef.org/uruguay/spanish/25-anos-CAIF-web.pdf> (accedido el 16 de mayo de 2018)

¿Nos preguntamos que hay detrás de estas dos caras de la moneda? Acaso, ¿es necesario resignarse a que habrá en nuestras sociedades contemporáneas un grupo de personas que queda al margen de los derechos y de las protecciones sociales, de poder acceder a un medio de vida con derechos, a sentirse miembro de la sociedad? Esta pregunta a su manera ya la realizaba Robert Castel al interrogarse por la presencia de “...individuos ubicados como en una situación de flotación en la estructura social, que pueblan sus intersticios sin encontrar allí un lugar asignado. Siluetas inseguras, en los márgenes del trabajo y en los límites de las formas de intercambio socialmente consagradas...”<sup>42</sup>

Entonces, ¿mediante qué proceso opera esta especie de “expulsión” de poblaciones como miembros de la sociedad, aún cuando han mejorado las condiciones del mercado de trabajo y de la política socio-asistencial con los gobiernos del Frente Amplio? ¿Se trata de esperar a que los recursos puedan redistribuirse aún más, o que las personas logren cambiar su “subjetividad” o comportamientos de dudosa socialización lograda? ¿O qué los programas sociales específicos lleguen a tocar las puertas de sus casas a la espera de “cupos disponibles”, o de encontrarse dentro de las definiciones de las distintas poblaciones objetivo?

Castel nos dirá que debemos buscar estas respuestas en el registro del trabajo y no en el registro asistencial. Diversos debates se ponen en juego en este sentido, cuando la tendencia global nos parece estar indicando el fin del “pleno empleo”, la desregulación y flexibilización del empleo para ser competitivos, cuando las nociones de “riesgo” sobre las que se han fundado los sistemas de protección social ya parecen adecuarse a la realidad contemporánea<sup>43</sup>.

## **El objeto y el método**

El objeto de esta investigación consistió en analizar el rol de las nuevas políticas sociales en Uruguay implementadas por los gobiernos del Frente Amplio entre los años 2005 y 2020, para atender las diferentes situaciones de vulnerabilidad social. En este sentido, nos preguntamos: ¿en qué medida y de qué manera el Frente Amplio propone un nuevo modelo de la política social? ¿Cuál ha sido la inflexión que realiza? ¿Qué cambió y que no? ¿De qué manera interpreta y aborda

---

<sup>42</sup> “Si la redefinición de la eficacia económica y de la pericia social tiene que pagarse poniendo fuera de juego a un 10, un 20, un 30 por ciento o más de la población, ¿se puede seguir hablando de pertenencia a un mismo conjunto social? ¿Cuál es el umbral de tolerancia de una sociedad democrática a lo que yo llamaría, más que exclusión, invalidación social? Esta es a mi juicio la nueva cuestión social. ¿Qué es posible hacer para reintroducir en el juego social a estas poblaciones invalidadas por la coyuntura, y poner fin a una hemorragia de desafiliación que amenaza con dejar exangüe a todo el cuerpo social?” Castel, R., *La metamorfosis de la cuestión social*. op. cit, p. 19).

<sup>43</sup> Pierre Rosanvallon, *La nouvelle question sociale: repenser l'État-providence*, 1er Ed. 1995 (Paris: Points, 2015).



la cuestión social? ¿Qué rol ocupan las políticas sociales frente a las poblaciones más vulnerables? ¿Han mejorado su integración social? ¿Cuáles son los fundamentos y los objetivos de las políticas instrumentadas, cuáles son los mecanismos y las representaciones sociales desde el punto de vista de los distintos actores que intervienen en lo social? ¿Están orientadas hacia la organización de lo social o hacia las personas en dificultad? ¿Cómo ha sido la experiencia de los sectores más desfavorecidos en relación con el nuevo Estado Social?

El interés del estudio está dado, particularmente, por la inflexión que en materia de concepción de lo social y de la política de protección social se presenta desde 2005 en Uruguay, ante la llegada al gobierno nacional de la coalición de izquierda, - el Frente Amplio-, por primera vez en la historia del país. En este período, se crea una institución específica para la gestión de lo social: el Ministerio de Desarrollo Social. Se implementan nuevos programas y prestaciones sociales, aumentando la cobertura de la asistencia y de los derechos sociales, especialmente los laborales. En este sentido, problematizamos el tratamiento de la cuestión social por el gobierno del Frente Amplio, bajo la siguiente inquietud. Ante una baja de la pobreza monetaria durante el período considerado, sumado a un buen desempeño de los indicadores básicos que miden el bienestar social, visualizamos síntomas sociales que ponen a prueba y visibilizan el aumento de la fragmentación social.

El análisis realizado en esta tesis tuvo soporte en una estrategia metodológica que combinó instrumentos cuantitativos y cualitativos, en varias etapas y actividades. Articuló cuatro tipos de fuentes de información: los documentos oficiales como aquello explicitado a través de la palabra escrita, las palabras de distintos actores que surgen de las entrevistas, las observaciones de hechos y experiencias referidas al acceso a programas sociales y las estadísticas de corte general.

En primer lugar, la revisión documental comprendió una exploración bibliográfica-particularmente en francés y en español-, el examen de los documentos programáticos del Frente Amplio, los documentos oficiales disponibles, las evaluaciones de distintos programas sociales y algunas notas de prensa. Específicamente, se analizó la documentación referida al PANES, al Plan de Equidad, a la Reforma Social, a los programas de transferencias monetarias (las Asignaciones Familiares y la Tarjeta Uruguay Social), a los programas de intervención social de proximidad y al programa de trabajo protegido Uruguay Trabaja.

En segundo lugar, se analizó el discurso de los actores que formaron parte de la experiencia del nuevo Estado Social (autoridades políticas, referentes territoriales y de organizaciones de la sociedad civil, técnicos sociales y beneficiarios de las políticas sociales) a partir de la realización

de entrevistas. Cabe aclarar que además de las entrevistas específicas efectuadas para el desarrollo de esta tesis, tomamos como insumo el generado en el marco de la investigación “*La experiencia social de las políticas sociales*” coordinado por Denis Merklen y Verónica Filardo, producto de un convenio con el Ministerio de Desarrollo Social y la Pro fundación para las Ciencias Sociales. Nuestro trabajo de campo reunió 18 entrevistas a actores referentes y 33 entrevistas a beneficiarios de las políticas sociales. Se buscó, por un lado, conocer las opiniones y descripciones de los actores institucionales, y de aquellos otros que participaron en el quehacer de la política social. En la medida de lo posible- se contrapuso los distintos discursos sobre el proceso vivido. Por otra parte, las entrevistas a los beneficiarios de las políticas posibilitaron conocer su experiencia y sus trayectorias en función de la seguridad y protección social a los efectos de elaborar una tipología.

En tercer lugar, las observaciones de algunas experiencias situadas referidas a los mecanismos de otorgamiento de las prestaciones sociales y del relacionamiento entre los actores territoriales. permitieron comprender el contexto a la luz de los discursos y de los documentos. Es importante señalar, que algunas de estas observaciones se realizaron en el escenario de las políticas sociales francesas como forma de poner en perspectiva la realidad uruguaya.

Por último, el relevamiento de estadísticas de los principales indicadores sociales y el procesamiento de información a partir de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística (2006-2019) para caracterizar diferentes situaciones de pobreza y vulnerabilidad social.

## **Plan de la tesis**

Esta investigación se desarrolla a partir de un diálogo permanente entre la revisión documental, el trabajo de campo y el análisis teórico. Se estructura en tres partes, como se indica a continuación, cada una dividida en dos capítulos.

La primera comprende los capítulos I y II: aborda la problematización de la cuestión social por parte del Frente Amplio, puesta en perspectiva socio histórica. Para ello, en el capítulo I, examinamos el tratamiento dado desde el “Estado” como actor principal, en tanto presentamos los problemas que se tratan como relevantes y las acciones y políticas implementadas para dar respuesta. Comenzamos por la matriz batllista de inicios del siglo XX, que brinda fundamento a la conformación del Estado social uruguayo y sus posteriores imaginarios sociales. Continuamos por analizar la inflexión que planteó el primer gobierno del Frente Amplio en el país en el año 2005,

cómo se pensó antes y durante los sucesivos períodos. En el capítulo II, inspirados en la mirada de Simmel sobre la concepción de la pobreza como una relación social<sup>44</sup>, revisamos las concepciones y representaciones socio históricas de la pobreza y cómo las formas de pensarla y medirla son apropiadas por el Estado para construir categorías clasificatorias que definen los mecanismos de otorgamiento de las prestaciones asistenciales.

En la segunda parte, que comprende los capítulos III y IV, nos enfocamos en el análisis de los programas asistenciales y promocionales para atender la vulnerabilidad implementados en el período y contexto político considerado. Revisamos las concepciones y debates sobre los programas de lucha contra la pobreza en América y en particular en Uruguay, al tiempo que intentamos poner en perspectiva los enfoques sobre la solidaridad y la integración social en Francia, de modo de ampliar la mirada y el punto de vista adoptado. De esta forma, en el capítulo III, exponemos los dilemas y los debates que apremian a las políticas de lucha contra la pobreza desde su origen y devienen hasta la actualidad, para ponerlas en diálogo con la mirada de los actores que han participado en el quehacer de lo social en la era progresista en Uruguay. Construimos tres categorías para presentar estos dilemas: la fundamentación de la función asistencial, los criterios de legitimidad para recibir la ayuda social del Estado, y las formas utilizadas. En el capítulo IV, analizamos tres tipos de programas implementados en los gobiernos del Frente Amplio, en las distintas etapas del período 2005-2020 y con diferentes objetivos específicos y formas. Nos referimos a las transferencias monetarias del Plan de Equidad, al programa de trabajo protegido Uruguay Trabaja y a los programas de intervención social de proximidad. Utilizamos las mismas tres categorías analíticas del capítulo anterior para dar cuenta -a partir del análisis documental- de las ideas que les dan fundamento y de la coherencia con los instrumentos concretos de su implementación.

En la tercera y última parte – capítulos V y VI- nos ocupa la experiencia del Estado social y las trayectorias de los beneficiarios en función de su condición de seguridad y protección social. Pretendemos establecer una relación entre las transformaciones del nuevo Estado social y la experiencia de las poblaciones vulnerables. Por lo tanto, en el capítulo V, describimos las situaciones encontradas en torno a su condición de seguridad y protección social. Luego indagamos en cómo han llegado las “transformaciones” del Estado social del Frente Amplio a los sectores más desprotegidos. Repararnos si aparecen los avances en el derecho y la regulación en el mundo del

---

<sup>44</sup> Georg Simmel, *El Pobre*, 1era Edición: Der Arme (1908) (Madrid: Ediciones sequitur, 2014).

trabajo, cómo es su experiencia con los servicios sociales clásicos y cómo acceden a la asistencia. Seguidamente, en el capítulo VI, detallamos las situaciones de desafiliación al inicio y luego del transcurso de la implementación de las nuevas políticas sociales instrumentadas por el Frente Amplio que abordan estas problemáticas, a fin de construir una tipología en función de sus trayectorias de protección y seguridad social. La intención es poner en relación estas trayectorias con el tipo de seguridad provista por el trabajo y el medio de vida con las políticas sociales. Para culminar, abordamos tres historias de vida en profundidad que ilustran distintos tipos de recorridos vitales: un cambio en las condiciones de vida más favorable, un ejemplo de desafiliación social y un caso de instalación en la precariedad.

Finalmente, presentamos las conclusiones generales de la tesis.



## **PRIMERA PARTE: EL ABORDAJE DE LA CUESTIÓN SOCIAL EN EL URUGUAY DEL FRENTE AMPLIO**

En esta primera parte abordamos la contextualización socio histórica de la cuestión social en Uruguay. Lo hacemos desde dos miradas. En primer lugar, reparamos el tratamiento dado desde el “Estado” como actor principal, en tanto presentamos los problemas que se trataron como relevantes y las acciones y políticas implementadas para dar respuesta. Comenzamos por analizar la matriz batllista de inicios del siglo XX, que brindó fundamento a la conformación del Estado social uruguayo y sus posteriores imaginarios sociales. Continuamos por examinar si existió una inflexión en la concepción de lo social durante los gobiernos del Frente Amplio entre el año 2005 y 2020, cómo se pensó y abordó la cuestión social.

En segundo lugar, indagamos en las conceptualizaciones sobre la pobreza y la vulnerabilidad social y analizamos cómo las formas de pensarlas y medirlas son apropiadas por el Estado para construir categorías clasificatorias que terminan por definir el merecimiento de las prestaciones sociales. Advertimos el modo en que comenzó a problematizarse la pobreza en Uruguay por parte de las ciencias sociales y desde el ámbito político, su evolución hasta la llegada del Frente Amplio al gobierno nacional y la relación con los mecanismos construidos para la clasificación y designación de las políticas asistenciales.

A partir de una revisión bibliográfica, el análisis de notas de prensa, los documentos oficiales y el discurso de algunos de los actores protagonistas, reconstruimos la siguiente historia que nos ilustra cómo la manera de “pensar” los problemas condicionan las formas de abordarlos.

# Capítulo I: Contextualización socio histórica de lo social en Uruguay

¿Cuál ha sido la inflexión, si la hubo, de los gobiernos del Frente Amplio respecto a la gestión de lo social? ¿Existió un cambio en la concepción de la política social y en los problemas sociales de los que el Estado debía ocuparse? ¿En cuáles acciones o políticas sociales se trasladó este cambio? ¿Con qué Estado social se encontró el nuevo gobierno y de qué manera lo reformuló? ¿Cómo se trató la cuestión social?

Estas preguntas ordenan el contenido de este capítulo. Realizamos un análisis sobre el rol y la orientación de las políticas sociales en Uruguay, promovidas por el Frente Amplio al iniciar su primer gobierno en 2005 para afrontar las diferentes situaciones de vulnerabilidad social. Intentamos comprender la inflexión que tuvo lugar en materia de concepción de lo social y de la orientación de las políticas sociales con la llegada de la izquierda al gobierno nacional y su evolución a lo largo de estos tres períodos consecutivos de gobierno.

Primeramente, dedicamos unas páginas para introducirnos en el Estado social uruguayo y al contexto anterior a la llegada de la izquierda al gobierno nacional. Nos remontamos hacia el Estado batllista, que otorgó fundamento y cimientos al Estado Social uruguayo en las primeras décadas del siglo XX. En segundo lugar, indagamos la inflexión de la izquierda al momento de gobernar, repasando los antecedentes inmediatos, los diagnósticos y propuestas programáticas, a partir de la revisión documental y de la palabra de actores involucrados. Finalmente, abordamos lo acontecido en términos de la concepción y de las políticas instrumentadas a lo largo de los tres gobiernos frenteamplistas.

## I.1 La cuestión social en el Uruguay

¿Podríamos pensar que la cuestión social aparece, actualmente, en Uruguay, vinculada a la “*inseguridad ciudadana*”? ¿Cuál es la manifestación de la cuestión social en nuestros días? ¿Es la pobreza? ¿Son las personas en situación de calle, las poblaciones que habitan en los asentamientos irregulares, los circuitos informales vinculados al narcotráfico y las formas “ilegales” de vida? ¿O -acaso- la dependencia de personas asistidas por los programas sociales del MIDES que se traduce en la manutención de personas que no quieren trabajar (la vagancia y “los malos pobres”)?



Si nos remontamos a los orígenes de la expresión “*cuestión social*”, esta surge en Europa en el siglo XIX, frente al descubrimiento de la masiva pauperización de la clase obrera que trajo la revolución industrial. Es decir, frente al descubrimiento de la existencia masiva de personas que teniendo la capacidad de trabajar y teniendo un trabajo asignado se encontraban en una situación de indigencia. Se trataba de las condiciones de vida de los obreros. La cuestión social pareció encontrar respuestas en los países desarrollados con el advenimiento del Estado social (muchas veces llamado Estado providencia) y de la sociedad salarial<sup>45</sup>, donde formas de solidaridad organizadas por el Estado proveían protecciones sociales para diferentes riesgos de los trabajadores. El trabajo asalariado adquiere entonces otra interpretación: puede ser fuente de protección y de derechos<sup>46</sup>.

Tanto Rosanvallon como Castel se refieren a una nueva cuestión social. El primero<sup>47</sup> sostiene que ésta se traduce en la inadecuación del Estado social a los nuevos tipos de riesgos que ya no se perciben como homogéneos y aleatorios para todos (la desocupación masiva y la exclusión), poniendo en cuestión los principios organizadores de la solidaridad y de la concepción de los derechos sociales. En materia de gestión de lo social se trata, actualmente, mucho más del concepto de precariedad y de vulnerabilidad que del concepto de riesgo, por lo que los antiguos instrumentos quedan desfasados. Sostiene el autor que la crisis de los estados sociales no sólo ha sido de orden financiero y económico, sino también de carácter filosófico: entre el principio de la solidaridad y el principio de la responsabilidad, es decir entre la concepción de la deuda social de la sociedad para con sus integrantes, por un lado, y la responsabilización del individuo librado a su propia suerte, por otra. Siendo ésta última la que ha tomado mayor vigencia en las últimas décadas.

Castel (1997) se refiere a la cuestión social como:

“... una aporía fundamental en la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura. Es un desafío que interroga, pone de nuevo en cuestión la capacidad de una sociedad (lo que en términos políticos se denomina una nación) para existir como un conjunto vinculado por relaciones de interdependencia.”<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup> Pierre Rosanvallon, *La nouvelle question sociale: repenser l'État-providence*, 1er Ed. 1995 (Paris: Points, 2015); Castel, Robert, *La Metamorfosis de La Cuestión Social. Una Crónica Del Salariado*, Estado y Sociedad (Buenos Aires: Paidós, 1997).

<sup>46</sup> Castel, Robert, *La Metamorfosis de La Cuestión Social. Una Crónica Del Salariado*, op. cit. .Denis Merklen, *Quartiers populaires, quartiers politiques*, Paris: La Dispute, 2009

<sup>47</sup> Rosanvallon. op.cit.

<sup>48</sup> Castel, Robert, op. cit, p. 16.

Para Castel, la preocupación por la cuestión social se interroga por las situaciones de “disociación” que afectan la estructura social y cuestionan su cohesión. Propone analizar estas situaciones en relación con el trabajo, dado que éste actúa como factor determinante en la constitución y reproducción de las mismas. Construye lo que él denomina “zonas de cohesión social” a partir de la relación entre el lugar que ocupa un individuo en la división social del trabajo y su inserción relacional (redes de sociabilidad). La integración social estaría dada por la asociación entre un trabajo estable y con protecciones sociales y una inserción relacional sólida, mientras que la desafiliación social se produce ante la ausencia de participación en la actividad productiva y una inserción relacional frágil o inestable. Entre la integración y la desafiliación social se encuentran zonas de vulnerabilidad, zonas intermedias, que conjugan la precariedad del trabajo y la fragilidad relacional. También se encuentra allí la zona de la “asistencia” que refiere a la ayuda social que se recibe debido a la invalidez para el trabajo. Los equilibrios entre estas zonas resultan para Castel un “indicador privilegiado” para evaluar la cohesión social de una sociedad en un momento dado.

De esta manera, el autor se refiere a la nueva cuestión social como la existencia de poblaciones “invalidadas” (excluidas, desafiadas) por la coyuntura que no encuentran un lugar en la estructura social “*de posiciones reconocidas*”, “*en el juego social*”, y que a su vez cuestionan y amenazan la cohesión social, el riesgo de la fractura social. Estas poblaciones no serían siquiera “explotados” en términos de Marx, pues para ello hay que tener algo que pueda convertirse en “valor social”. En este sentido se pregunta: “*Está bien, ¿pero en qué se convierte entonces el que no puede ganar el pan, porque no está en condiciones de trabajar, no por incapacidad, sino porque no hay trabajo?*”.<sup>49</sup> En la perspectiva de Castel, el trabajo aparece como un elemento central –(el trabajo estable proveedor de protecciones sociales)-, como mecanismo clave de la integración social en las sociedades postindustriales.

Lo que podríamos traducir de esta nueva problematización de la cuestión social es la necesidad de encontrar la forma de solidaridad, de gestión de lo social, que permita que cada integrante de la sociedad pueda encontrar un medio de vida adecuado, el derecho a poder vivir de su trabajo como fuente de protección y seguridad social, de una actividad reconocida como socialmente útil. Para decirlo de una manera simple, no se trata ahora del trabajador que es indigente, ni del obrero explotado, sino de la existencia de poblaciones sin trabajo ni sin soportes de solidaridad que le permitan su integración como miembro de la sociedad. Este aspecto resultará central para nuestro

---

<sup>49</sup> Castel, Robert, *op cit p. 58.*

análisis, en tanto lo abordamos desde una preocupación por la cohesión social, entendida como la viabilidad de una sociedad de ser tal, del sentimiento de pertenencia y de la integración social de todos sus miembros en oposición a la existencia de fracturas sociales y de procesos de fragmentación social.

Como lo sostienen algunos autores<sup>50</sup> (Merklen, Barba Solano) la cuestión social a fines del siglo XX e inicios del siglo XXI en América Latina fue interpretada y abordada fundamentalmente en términos de pobreza, invisibilizando los procesos de integración social. Visión promovida e impulsada por los organismos internacionales, principalmente el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID). Esto supuso que el tratamiento y la orientación de las políticas sociales para resolver el problema adquirieran determinadas características, como la focalización en la pobreza, el carácter compensatorio y flexible (en detrimento de la incorporación de derechos sociales), la individualización de los problemas sociales, y la subordinación de las políticas sociales a las posibilidades presupuestales y fiscales del gobierno. El empleo se entiende como responsabilidad del mercado de trabajo, en un contexto donde las protecciones del trabajo no habían estado del todo resueltas ni completas. Recordemos que en América Latina, la informalidad del empleo ha sido un rasgo que lo diferencia de los países desarrollados, así como también la importancia de las redes sociales e informales en términos de provisión de bienestar o estrategias de supervivencia<sup>51</sup>. En muchos casos, es la solidaridad familiar o de la comunidad la que brinda soportes a los individuos.

¿Cómo interpretamos esta situación en el contexto uruguayo? ¿Cuál es la preocupación o el problema social que el gobierno del Frente Amplio intentó resolver? ¿Cuáles eran y son los dispositivos y los mecanismos existentes (las protecciones sociales, la concepción del rol del Estado, el rol del trabajo) para intervenir y promover la integración social?

---

<sup>50</sup> Denis Merklen, *Quartiers populaires, quartiers politiques*, s.l., Dispute, 2009, 332 p; Denis Merklen, « La cuestión social al sur desde la perspectiva de la integración. Políticas sociales y acción colectiva en los barrios marginales del Río de la Plata. », *Revista de Ciencias Sociales*, Montevideo 1999, n° 16, p. 117-132 ; Barba Solano, *Retos para la integración social de los pobres en América Latina.*, CLACSO., Buenos Aires, 2009.

<sup>51</sup> Ian Gough; Geof Wood, « Welfare regimes: linking social policy to social development », *Paper presented at the Conference [sn]*, 2004; Juliana Martínez Franzoni, *Domesticar la incertidumbre en América Latina: mercado laboral, política social y familias.*, Instituto de Investigaciones Sociales., Costa Rica, 2008; Marcos Supervielle et Mariela Quiñones, « ¿Es posible de concebir políticas de inclusión social alternativas? », *Psicoperspectivas.cl*, juillet 2009, VIII, n° 2, p. 57-81.

## Los orígenes de la cuestión social en el Uruguay batllista: la “cuestión obrera”

En Uruguay, el tratamiento de la cuestión social, y la expresión así empleada, la encontramos a inicios del siglo XX con el batllismo, y fue entendida como la “cuestión obrera”. Era claro que en la visión del batllismo la cuestión social se remitía a las condiciones de vida de los obreros. El Estado era pensado con un rol integrador, amortiguador de los conflictos entre el capital y el trabajo. Interesantes son los discursos de Domingo Arena, importante colaborador de José Batlle y Ordoñez, publicados en el periódico *El Día*<sup>52</sup> y sus declaraciones fundamentando la legislación obrera en el Senado de la República. En sus escritos se refleja su visión de la cuestión social, donde podemos observar la problematización respecto a algunos elementos que podríamos retomar en nuestros días. Por ejemplo, lo que él llama “*el derecho a la vida*”, y a partir del cual cuestiona los bajos salarios, las condiciones del trabajo de los obreros y la desocupación.

“Y, sobre todo, lo que nunca he podido comprender es como puede asistirse indiferente al desfile de la caravana de los hombres sin trabajo que ofrecen sus brazos para ganarse la vida y no encuentran quien se los tome. Porque, si hay un hecho que me parece evidente, de toda evidencia, es el derecho a vivir que tiene en una sociedad medianamente organizada el sujeto que da su fuerza, su inteligencia, su voluntad, -todo lo que tiene- para ganarse la vida.”<sup>53</sup>

Problematiza también lo que está en juego: “*el valor del trabajo*”. El obrero al sólo recibir por su trabajo una suma de dinero que apenas le alcanza para sobrevivir, que dura jornadas extensas, se encuentra en una situación de sometimiento y necesidad. De lo que resulta que, en un escenario de competencia entre obreros, sin regulaciones en las relaciones de trabajo ni limitaciones a los patrones, siempre existiría la posibilidad de que otro obrero ofreciera su fuerza de trabajo a menor precio, tanto hasta llegar al mínimo indispensable para su supervivencia. De allí, la fundamentación de reducir la jornada a ocho horas de trabajo y crear la indemnización por despido, poniendo un límite al horario en que el obrero se encontrara “*explotado*” y a la competencia entre ellos; y también del derecho a la huelga, donde el obrero pudiera pelear con sus pares por el valor de su trabajo. La limitación de la jornada generaría a su vez mayor demanda de trabajo, dando solución al desempleo. La posibilidad de que los obreros pudieran reivindicar sus condiciones de trabajo favorecería una visión colectiva en detrimento de la competencia individual entre ellos mismos, y,

---

<sup>52</sup> *El Día* fue un periódico uruguayo, fundado en 1886 por José Batlle y Ordoñez del partido Colorado.

<sup>53</sup> Domingo Arena, *Batllismo y sociedad: la ‘cuestión obrera’ en el Uruguay*, Pasado y presente (Montevideo: Librosur, 1986), p. 53. En referencia a su exposición en el Senado sobre el “derecho a la vida”, el 18 de octubre de 1912.

a su vez, pondría límite a la subordinación, contribuyendo a la competencia entre los patrones, haciendo que el capitalismo mejore<sup>54</sup>.

En el período batllista se aprueban las siguientes leyes laborales: indemnización por despido y accidentes de trabajo (1914), la jornada de ocho horas (1915), la protección del trabajo femenino (1918), la ley de la silla<sup>55</sup> (1918), pensiones a la vejez para quienes no podían llegar a jubilarse y no tenían ingresos<sup>56</sup> (1919), el descanso semanal (1920), el salario mínimo para diferentes categorías laborales (1923, 1926, 1929). A lo que se acompaña de los siguiente derechos civiles y políticos: el derecho al divorcio por consentimiento mutuo o sola voluntad de la mujer (1911), el sufragio universal masculino (1914), el derecho al voto por parte de las mujeres (en 1932, se propone el proyecto de ley en 1916), la enseñanza superior se abre a las mujeres en 1921<sup>57</sup>.

La legislación era para los batllistas un instrumento de transformación social, y mediante la cual era posible realizar las reformas necesarias para evitar los conflictos de clase, y mejorar la condición de la clase obrera. El trabajador fue considerado como un miembro de la sociedad, con derecho a la educación, la recreación y la cultura, no sólo una mercancía o fuerza de producción.

En este sentido, el Estado social uruguayo fue pionero en varios dominios respecto al resto de los países de América Latina y también de algunos países desarrollados: la separación del Estado y la iglesia en 1917 (cuya manifestación más clara se traduce en la laicización de la educación), la ampliación de las funciones del Estado y su intervención en la economía, las políticas sociales traducidas en la legislación laboral y previsional, la extensión de prácticas democráticas. Si bien hay matices en las interpretaciones sobre el legado del batllismo en la construcción histórica del

---

<sup>54</sup> Arena consideraba que el peor enemigo del obrero era otro obrero en situación de necesidad, que vendería su fuerza a cualquier precio, un precio menor que el anterior. “Pero una vez convencido de que tiene que trabajar para vivir, seguramente que no dejará de poner un precio alto a su tarea. Tal vez pidiese un par de cientos de pesos mensuales, si no contase con la competencia. Y seguramente, el patrón aceptaría, si no contase con aquel factor. Pero supongamos que el trato hubiese sido cerrado, ¿qué sucedería, habiendo tantos obreros necesitados y aptos para aquel trabajo? Que inmediatamente se presentaría otro ofreciéndose por menos, y que el patrón haciendo uso de su perfecto derecho, aceptaría despidiendo al primero. (...) El jornalero que ocupara esta última plaza ya no tendría temores de ser despojado por un competidor, ¡sencillamente por el que se ofreciese por menos no ganaría lo suficiente para seguir viviendo!” Arena, 1986, *op.cit.* p.26

<sup>55</sup> La ley de la silla obligaba a cada establecimiento de trabajo a tener un lugar para que sus empleados pudieran sentarse si así lo permitía su tarea. Carlos H. Filgueira y Fernando Filgueira, *El Largo Adiós al País Modelo: Políticas Sociales y Pobreza En El Uruguay* (Arca, 1994).

<sup>56</sup> En 1919 se aprobó la ley N° 6874 sobre Pensiones a la Vejez, en la que no se exigía el aporte previo para acceder al beneficio. Accedía toda persona mayor de 65 años o en situación de invalidez absoluta que se encontrara en la indigencia. Por Ley N° 6962 se creó, ese mismo año, la Caja de Jubilaciones y Pensiones de empleados y obreros de los Servicios Públicos (Ferrocarril, Comunicaciones, Aguas Corrientes, Gas) que en ese momento eran empresas privadas.

<sup>57</sup> Con la Reforma de J.P. Varela en 1876, bajo el gobierno de Latorre, la educación de la enseñanza escolar se declara gratuita, laica y obligatoria. Luego, estos principios se irán desarrollando al resto de los ciclos educativos.

país<sup>58</sup>, es claro el avance que introdujo en materia de derechos laborales, cívicos y políticos, y por tanto en las condiciones de vida de los trabajadores. Por ejemplo, si comparamos con Argentina, este tipo de reforma social aparece más tardíamente: las principales leyes de trabajo se introducen con el peronismo durante la década del cuarenta, el voto de las mujeres y la laicidad de la educación pública sucede en los años cincuenta<sup>59</sup>.

La visión batllista respecto a la intervención del Estado puede interpretarse desde una concepción y una visión de la sociedad en su conjunto e interdependiente, donde el Estado - como representante de todos los ciudadanos- debía intervenir en la “cuestión social”<sup>60</sup>, no sólo para mejorar las condiciones de los más “desposeídos”, también para promover el progreso social y la mejora del propio capitalismo. Era un Estado que debía integrar.

“Cuando Arena habla del Estado- (dirá que “lo espera todo” de él)-nos presenta algo mucho más fundamental que un Estado intervencionista. A pesar de lo que se ha dicho muchas veces, el Estado presente en el discurso de Arena- (y que es un gran parte el Estado del batllismo de principio de siglo)- no alude a un Estado Providencia “avant la lettre”. Se trata de un Estado integrador cuya intervención distributiva es ante todo instrumental: el país en tránsito a la modernidad es una nación en construcción. Es un territorio marcado por su vacío original, donde se acumulan sucesivas camadas de inmigrantes, sobre el Estado recae la responsabilidad integradora de esa nacionalidad que aparece prácticamente desprovista de toda autoctonía y de toda previatura telúrica.”<sup>61</sup>

Una versión sobre el batllismo sostiene que se adelantó a resolver las demandas de los sindicatos de trabajadores, a partir de la influencia de ideas europeas, como por ejemplo el solidarismo republicano francés (León Bourgeois) y el krausismo, evitando de esta forma el conflicto de clases o el temido advenimiento de las ideas anarquistas o comunistas<sup>62</sup>. Recordemos que el peligro anarquista y la revolución socialista es lo que intenta evitar el solidarismo francés, a partir de una serie de reformas que protegen al trabajador, desalentando la revuelta y la violencia. Se apela al deber social de todos hacia todos, a lo que en Francia se conoce como la solidaridad nacional.

---

<sup>58</sup> “Batllismo es un régimen político de carácter socialdemocratizante, por los mismos elementos que otros autores lo consideran populista, *Welfare State* o liberal intervencionista” Luis María Delio Machado, *Nuevo Enfoque Sobre Los Orígenes Intelectuales Del Batllismo: La Contribución Fundamental de La Facultad de Derecho*, 1a ed. (Montevideo, Uruguay: Fundación de Cultura Universitaria, 2007), p. 312.

<sup>59</sup> Octavio Correa y Denis Merklen, ‘La Rive Gauche de l’Uruguay. De l’arrivée Du Frente Amplio Au Pouvoir et Des Difficultés de Son Gouvernement, En Mutations Des Gauches Latino- Américaines’, *Problèmes d’Amérique Latine*, *Problèmes d’Amérique latine*, 2009, 109–30.

<sup>60</sup> “... espero mucho de la acción del Estado en esta materia, ¡lo espero todo! Y lo espero todo, señor, a medida que entreveo la esperanza de que las clases proletarias, por los medios regulares, estén cada vez mejor representadas en el gobierno. Entonces, si, ¡entrará en vías de verdadera solución la tan debatida cuestión social!” Arena. 1986, *op.cit.* p.103

<sup>61</sup> Prólogo de Bonilla Saus, Javier; en: Arena. 1986, *op.cit* p 8-9.

<sup>62</sup> Delio Machado. *op. cit.*

En este sentido, el legislador batllista se adelantó a la protesta social<sup>63</sup>. El Estado promueve centralmente una estrategia de regulación entre obreros y patrones. En el año 1907 se creó una institución especial para tratar los temas del trabajo y la seguridad social: el Ministerio de Industria, Trabajo e Instrucción Pública<sup>64</sup>, el actual Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). También se creó la Caja de Jubilaciones Civiles (1904), que permitía a los empleados estatales percibir una jubilación al llegar a la ancianidad, y en 1919 la de los empleados de los servicios públicos. Varios servicios fueron estatizados y nacionalizados (electricidad, tranvías y ferrocarriles, la banca oficial). Se creó el Banco de Seguros del Estado y el Banco Hipotecario. Estas estatizaciones respondían a la lucha contra los capitales extranjeros.

Era un Estado protector de riesgos sociales (frente al trabajo asalariado y frente a la vejez). Era un Estado proveedor de servicios sociales, como la educación y la salud. Era un Estado integrador, al que se denominaba “Estado asistencial” o el “Estado protector de los pobres”<sup>65</sup>, providente y anticipador de las demandas sociales. Había que crear sociedad, en un país de pocos habitantes, con una matriz productiva agroexportadora, y con olas de inmigrantes que había que integrar.

Al respecto, Filgueira y Filgueira<sup>66</sup> señalan que el Estado social uruguayo se estructuró desde inicios del siglo XX sobre cuatro pilares: la educación pública<sup>67</sup>, la regulación del mercado de trabajo<sup>68</sup>, la política de previsión social<sup>69</sup> y la asistencia pública<sup>70</sup> (referida principalmente a los servicios de salud para prevenir las enfermedades infecto-contagiosas). Según varios autores, esta combinación permitió la implementación de “*una matriz de seguridad social capaz de atender los problemas vinculados a la protección laboral, la transformación económica y la integración*”

---

<sup>63</sup> Existían protestas sociales y huelgas obreras por las condiciones de trabajo, pero estas no fueron de igual magnitud como sucedieron en otros países. Existen de todas maneras diferentes interpretaciones y visiones sobre la historia social del período.

<sup>64</sup> ‘Creación y Evolución Histórica - Ministerio de Trabajo’ <<https://www.mtss.gub.uy/web/mtss/creacion-y-evolucion-historica>> [consultado el 13 de mayo 2018].

<sup>65</sup> Carlos H. Filgueira y Fernando Filgueira, *El Largo Adiós al País Modelo: Políticas Sociales y Pobreza En El Uruguay* (Arca, 1994).

<sup>66</sup> Carlos H. Filgueira y Fernando Filgueira, *El Largo Adiós al País Modelo: Políticas Sociales y Pobreza En El Uruguay, op. cit.*

<sup>67</sup> Con la reforma de J.P. Varela en 1876, bajo el gobierno de Latorre, la educación de la enseñanza escolar pasa a ser gratuita, obligatoria y laica. Luego, se irá desarrollando al resto de los ciclos secundario y terciario, bajo los mismos principios.

<sup>68</sup> Las primeras leyes obreras atendieron a los accidentes de trabajo, la indemnización por despido, la duración de la jornada laboral a ocho horas diarias, ley de protección al trabajo femenino, descanso semanal, entre otras.

<sup>69</sup> El sistema de previsión social comprende los riesgos IVS: invalidez, vejez y sobrevivencia. A lo que también, se le sumaron “políticas remediales”. Por decreto en 1918 se dispuso el suministro de comida en las comisarias a todo habitante que se encontrara sin trabajo y careciera de medios de subsistencia, fundamentado en el derecho a la vida

<sup>70</sup> Como retomamos más adelante, en 1910 se crea la Asistencia Pública, siguiendo el ejemplo francés, para administrar instalaciones de beneficencia que atendían aspectos de la salud pública. Originalmente las instituciones hospitalarias se desarrollaban mediante la caridad privada de las clases altas con soporte en lo religioso.

*social, generando así las bases de una sociedad hiper-integrada e igualitaria.”*<sup>71</sup>

En este sentido, la intervención del Estado parece haber funcionado como una garantía a la cohesión social en una sociedad de inmigrante. A mitad del siglo XX, el país tenía un sistema institucionalizado de políticas sociales con amplia cobertura, aunque estratificada. El país contaba con legislación para la regulación laboral (accidentes de trabajo, indemnización por despido, jornada de ocho horas, descanso semanal) y negociación colectiva entre empresarios y obreros dando la posibilidad de establecer acuerdos sobre el salario, amortiguando el conflicto entre el capital y el trabajo.

Las prestaciones asistenciales eran “marginales”<sup>72</sup> y estaban originalmente fundamentadas en una visión médico sanitaria<sup>73</sup>. Luego adoptará un carácter más previsional enfocada a la indigencia, la maternidad y la infancia desprovista de recursos. El sistema de previsión social que comprende los riesgos IVS: invalidez, vejez y sobrevivencia, inicialmente comenzó con “políticas remediales”. Por ejemplo, el decreto en 1918 que dispuso el suministro de comida en las comisarias a todo habitante que se encontrara sin trabajo y careciera de medios de subsistencia, fundamentado en el derecho a la vida. Entre 1919 y 1930, esta forma se extendió con la generación de pensiones a grupos específicos. Por otra parte, la educación escolar gratuita, laica y obligatoria promulgaba valores liberales, calificaba a la mano de obra y promovía la integración de inmigrantes y civilizaba a “*la barbarie*”<sup>74</sup>.

---

<sup>71</sup> Haciendo referencia a los trabajos de Papadópolos, (1992) y F. Filgueira (1991) en: Midaglia, C; Robert, P., *Uruguay: Un caso de estrategias mixtas de protección para sectores vulnerables*. CLACSO, Buenos Aires, 2001:332.

<sup>72</sup> Antia y Midaglia señalan que: “Las escasas medidas de esta naturaleza no sólo fueron marginales en el sistema de bienestar, sino que se proyectaron como subsidiarias de los servicios universales (alimentación para trabajadores) y/o para atender problemáticas consideradas “desvíos” sociales (infancia abandonada). (Antia y Midaglia, “La izquierda en el gobierno...”2007:132-133).

<sup>73</sup> Luis Eduardo Morás, *De La Tierra Purpúrea al Laboratorio Social: Reformas y Proceso Civilizatorio En El Uruguay (1870-1917)* (Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental, 2000).

<sup>74</sup> Carlos H. Filgueira y Fernando Filgueira, *El Largo Adiós al País Modelo: Políticas Sociales y Pobreza En El Uruguay* (Montevideo, Uruguay: Arca, 1994).



## La evolución del Estado social: entre herencias y reformas liberales

¿Qué aconteció con esa visión y ese hacer del Estado social durante el transcurso del siglo XX? Como lo sostienen Midaglia y otros<sup>75</sup>, esta matriz constitutiva del Estado social no se modificó de manera sustantiva hasta la década del noventa, si bien enfrentó diferentes períodos de crisis económicas y políticas. Durante el gobierno de facto (1973-1985) lo que sucedió fue la reasignación del gasto público, que perjudicó el nivel y la calidad de los servicios públicos y las prestaciones sociales, profundizando la estratificación existente, pero la orientación de la política social se mantuvo; aunque cierto es que los derechos colectivos de los trabajadores fueron vedados, y por lo tanto no ejercieron presión sobre el precio del trabajo.

Fue en la década del noventa, y en respuesta a la crisis económica que atravesaba la región, que el país comenzó a enfrentar de forma gradual reorientaciones en materia de política económica y social, inspiradas en el «Consenso de Washington». Hubo entonces reformas estructurales en el plano económico (liberalización financiera y apertura de mercados) y un achicamiento del Estado junto a la redefinición de su rol. El diagnóstico dominante en ese momento en Uruguay y en la región recaía en el agotamiento de las políticas sociales del modelo desarrollista, cuyos objetivos (la reducción de la desigualdad y la democratización social) eran inalcanzables y muy costosos. El nuevo modelo impulsaba una política social reducida, viable y de bajo costo, con el objetivo principal de combatir la pobreza, el resto sería tarea del mercado. La desestatización, la descentralización, la integralidad y la focalización fueron los principios orientadores de la nueva política social de aquel momento<sup>76</sup>. Orientaciones que se oponían al legado y a la herencia batllista respecto de un Estado con pretensión universal, sectorial y centralizador.

Midaglia y Robert (2001) sostienen que pese a esta nueva orientación genérica y común de la política social ocurrida en la región, para el caso uruguayo no fue uniforme; varió en función de la acumulación precedente y del área de las políticas sociales de la cual se trate. El nuevo modelo económico pro-mercado, denominado como “híbrido” por Midaglia y Antia<sup>77</sup>, tuvo impulsos

---

<sup>75</sup> Midaglia, Carmen y Pedro Robert, ‘Uruguay: un caso de estrategias mixtas de protección para sectores vulnerables’, in *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*, CLACSO (Buenos Aires, 2001); Carmen Midaglia y Florencia Antía, ‘La Izquierda En El Gobierno: ¿Cambio O Continuidad En Las Políticas De Bienestar Social?’, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 16.1 (2007), 131–57 <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=297322671008>> [consultado el 24 de junio 2018].

<sup>76</sup> Luciano Andrenacci y Fabián Repetto, ‘Un Camino Para Reducir La Desigualdad y Construir Ciudadanía’, *Molina, Carlos (Ed.), Universalismo básico: hacia una nueva política social en América Latina*, 2006 <[https://www.academia.edu/603103/Un\\_camino\\_para\\_reducir\\_la\\_desigualdad\\_y\\_construir\\_ciudadan%C3%ADa](https://www.academia.edu/603103/Un_camino_para_reducir_la_desigualdad_y_construir_ciudadan%C3%ADa)> [consultado el 9 de junio 2018]; Merklen, *Quartiers populaires, quartiers politiques*. op cit.

<sup>77</sup> Midaglia y Antia. *op.cit.*

reformistas en algunos sectores de la política pública, como en la regulación del mercado de trabajo y en la seguridad social, que combinó con acciones moderadas y de continuidad en el área de la salud y la educación, y con innovaciones en el área de la asistencia. Así, se instalaron prestaciones focalizadas en áreas donde no había experiencia ni acumulación en la intervención social, como el combate a la pobreza. En este sentido, mencionan Midaglia y Robert, el Estado pareció ocupar un rol de “negociador” entre equilibrios e intereses de grupos sociales, generando un sistema incrementalista de programas sociales, dando lugar a la coexistencia y superposición de políticas y programas en distintas instituciones.

**Tabla 1: El Estado social uruguayo (desde 1903 hacia 2004)**

Período	Hacia mitad SXX	Período dictatorial (1973-1985)	Período neoliberal (1985-2004)
<b>Orientación de la política social</b>	Estado “integrador” e interventor. Estructuración del Estado social en base a provisión y regulación de servicios, regulación del trabajo, previsión social:	Sin cambios en matriz de protección social, pero reasignación del Gasto público	Reorientación de la política social y económica. Modelo pro-mercado, de carácter “hibrido”, con reformas, continuidades e innovaciones:
<b>Servicios públicos</b>	Provisión y regulación de servicios en educación y salud, e infraestructura básica	Disminución de nivel y calidad de servicios	Continuidad
<b>Trabajo</b>	Regulación del mercado de trabajo (leyes obreras, derechos sindicales, derecho a la seguridad social)	Supresión negociación colectiva	Reforma (desregulación) Reforma Seguridad Social (1995) (sistema mixto: privatización)
<b>Asistencia</b>	Pensiones a grupos específicos Hospitales y asilos públicos	Disminución de calidad prestaciones sociales	Innovación: políticas focalizadas hacia el combate a la pobreza

Fuente: elaboración propia a partir de la bibliografía revisada (Filgueira, Midaglia)

Esta reorientación de la política social potenció la acción de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en la provisión de bienes sociales y en la ejecución de programas sociales para los más “vulnerables”, a través del traspaso de fondos públicos y de financiamiento de agencias internacionales. Estas organizaciones ya venían trabajando de forma especializada y territorial con esta población con apoyo financiero internacional. Por lo cual, las organizaciones, también llamadas el Tercer Sector, asumen un rol de importancia en lo social, abordando y representando a la pobreza<sup>78</sup>. Como lo sostienen Midaglia y Robert (2001):

“Las organizaciones filantrópicas se convertirían no sólo en interlocutores válidos de la esfera pública, sino también en “defensores” o intermediarios de las necesidades de los sectores carenciados. De esta manera la responsabilidad social se distribuiría en la sociedad,

<sup>78</sup> Midaglia, Carmen y Pedro Robert, ‘Uruguay: un caso de estrategias mixtas de protección para sectores vulnerables’, in *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*, CLACSO (Buenos Aires, 2001); Denis Merklen, *Quartiers populaires, quartiers politiques* (Dispute, 2009).

promoviendo la participación de nuevos actores en la definición e instrumentación de políticas sociales específicas.”<sup>79</sup>

Fue importante la reforma de la seguridad social, que pasó en 1995 de un esquema completamente público a uno de carácter mixto, combinando el pilar clásico de solidaridad intergeneracional con un pilar de capitalización privada. Al momento de su inicio, la seguridad social se inspiró bajo la orientación de la solidaridad intergeneracional y era organizada por el Estado. La nueva reforma privatiza una parte del sistema, que pasa a ser gestionada por empresas privadas. Papadópulos<sup>80</sup> sostiene que fue la única reforma importante de la política social en los gobiernos post-dictadura, y se hizo recién en 1995 luego de haber sido bloqueada durante diez años.

Esto nos habla de la capacidad y la voluntad de la sociedad uruguaya por “defender” las funciones del Estado que se habían asumido como “clásicas” desde el período batllista. La sociedad uruguaya demanda la presencia del Estado<sup>81</sup>. Ejemplo de ello fueron los plebiscitos que impidieron la privatización de las empresas públicas de electricidad (UTE), (ANTEL) y combustible (ANCAP) en 1992, y de abastecimiento de agua potable (OSE) en 2004; lo que distingue al Uruguay de lo acontecido por ejemplo en Argentina. En el mismo contexto, en el país vecino, se privatizó la empresa de Telecomunicaciones (Entel), electricidad (EGBA), agua (OSN), Gas, combustibles, Aerolíneas Argentinas.

Con respecto a la regulación laboral, los Consejos de salarios que habían sido suprimidos antes del inicio del período dictatorial, se restituyeron con el primer gobierno democrático que presidió Julio María Sanguinetti del partido Colorado en 1985, pero fueron suprimidos en 1990 con el segundo gobierno democrático al mando de Luis Alberto Lacalle del partido Blanco. Así se inició el proceso de desregularización salarial y flexibilización laboral.

---

<sup>79</sup> Midaglia, Carmen y Pedro Robert, ‘Uruguay: un caso de estrategias mixtas de protección para sectores vulnerables’, in *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*, CLACSO (Buenos Aires, 2001), p. 331.

<sup>80</sup> Papadópulos, Jorge, *Seguridad Social y Política en el Uruguay*. CIESU: Montevideo, 1999.

<sup>81</sup> Gerardo Caetano, se refiere a la importancia otorgada al papel del Estado en la formación social uruguaya, como una “matriz de lo público profundamente estatista”. En el Seminario Internacional de Empresas públicas realizado en ANTEL en 2012, “Caetano contó que la visión del Estado se volvió negativa y “aquel impulso fundacional había construido una sociedad estatista, pero cuando existieron arremetidas privatizadoras nos encontramos con que aquella vieja matriz estatal caló hondo en la sociedad”. Al respecto recordó la aprobación de la ley de empresas públicas de 1992 que privatizaba ANTEL y el posterior rechazo del 72% de la ciudadanía a esa ley. Concluyó que la población “quiere las empresas públicas suyas, pero las cuestiona”.

Disponible en: [https://www.antel.com.uy/institucional/-/asset\\_publisher/sxDS9XMHZkO3/content/apertura-del-seminario-internacional-sobre-empresas-publicas/maximized?inheritRedirect=false](https://www.antel.com.uy/institucional/-/asset_publisher/sxDS9XMHZkO3/content/apertura-del-seminario-internacional-sobre-empresas-publicas/maximized?inheritRedirect=false)

Frente al contexto de crisis social y económica que comienza a fines del siglo XX, el retraimiento del Estado en la provisión de servicios sumado a un esquema de protección social basado fundamentalmente en el trabajo formal operaron en detrimento de la integración y la seguridad social. Aumentó la población cuya protección social quedaba a la suerte del libre juego del mercado. El Estado social uruguayo, heredero de una fuerte presencia en la provisión de servicios y de protección social, y con un pretendido rol “integrador”, ya no daba respuestas adecuadas frente a los nuevos riesgos y los cambios acontecidos: la desocupación, la flexibilización y la precarización laboral, la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, los cambios en la estructura demográfica y en la conformación de los hogares. Esto tuvo como consecuencia el empobrecimiento de la población y una importante emigración de jóvenes del país. Las causas de esto refieren para algunos autores al desempeño económico y al agotamiento del modelo de desarrollo<sup>82</sup>, y para otros a la incapacidad de la política de encontrar acuerdos consensuados para rediseñar un nuevo sistema de protección social acorde a los nuevos riesgos<sup>83</sup>.

Nos llamará la atención que las reformas importantes operaron en el ámbito del trabajo, tanto en materia de regulación laboral como en el sistema de seguridad social. Lo que fue contrarrestado con la aparición de nuevos programas en el ámbito de la asistencia con el objetivo de combatir la pobreza.

## **Un actor clave en lo social: las organizaciones de la sociedad civil**

Un actor clave para comprender el escenario a partir del cual se da la inflexión del gobierno del Frente Amplio en lo social es la sociedad civil organizada. Las organizaciones de la sociedad civil fueron protagonistas clave en la instrumentación de los programas sociales para atender la pobreza desde los años ochenta (a partir de la reapertura democrática) hasta comienzos de los años dos mil. Veamos con mayor detalle las transformaciones acontecidas desde ese momento hasta la llegada del Frente Amplio al gobierno nacional.

---

<sup>82</sup> Natalia Ferreira-Coimbra y Álvaro Forteza, *Protección social en Uruguay: financiamiento, cobertura y desempeño, 1990-2002* (Santiago: ILO, 2004).

<sup>83</sup> Carmen Midaglia y Florencia Antia, ‘La izquierda en el gobierno: ¿Cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?’, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 16, 2007, 27.

## Su origen y evolución

El origen de las organizaciones sociales en Uruguay data de mediados de siglo XX, pero es a partir de la década del ochenta, con la recuperación democrática, cuando podemos encontrar su emergencia cuantitativa y su posterior consolidación como un actor social y político. Durante la dictadura, las formas tradicionales de asociación y participación social habían sido proscriptas (los partidos políticos y sindicatos), por lo que otras formas no tradicionales habían surgido en la escena pública. Con las orientaciones de política pos-Consenso de Washington, el Estado comienza a transferir la gestión e implementación de políticas sociales a las organizaciones sociales, a través del financiamiento de proyectos vía convenios. Esto irá provocando la despolitización y la burocratización de las organizaciones: las de origen barrial o pequeñas tienden a desaparecer, otras se transforman, y surgen nuevas específicamente para tales fines.

Silvia Rivero (2013) en su tesis doctoral<sup>84</sup> estudia las transformaciones de la sociedad civil respecto a su relación con el Estado para la implementación de las políticas sociales. Establece el siguiente proceso histórico para la formación de las organizaciones de la sociedad civil en América Latina. El primer momento, en las décadas del sesenta y setenta, cuando el continente se encontraba caracterizado por golpes de Estado y dictaduras militares, la organización social adoptó básicamente dos formas: las organizaciones de trabajo comunitario y barrial o de base, por un lado, y los movimientos sociales, por otro. De esta manera, a partir del trabajo comunitario, comienza a instalarse una modalidad de vinculación horizontal, entre “vecinos” o cercanos, sin una gran estructura jerárquica que medie los vínculos establecidos. Esta modalidad tiene dos anclajes: la cultura militante de los sectores de izquierda y la cultura religiosa católica, fundamentalmente a partir de la corriente de la teología de la liberación.

En un segundo momento, que se ubica en la década del ochenta, con la recuperación democrática, las organizaciones de la sociedad civil jugaron un rol importante frente al tema de los derechos humanos y la reconstrucción de la ciudadanía, al momento en que la cooperación internacional cumplió un rol importante en su financiamiento, y en su expansión cuantitativa.

En el tercer momento, durante los años noventa, comienza el retiro del apoyo de la cooperación internacional y, en paralelo, se inician las políticas con las orientaciones pos-Consenso de

---

<sup>84</sup> Silvia Orieta Rivero Rivero, « De la acción política a la gestión », p. 168.

Washington, por lo que hay una transferencia de la gestión e implementación de las políticas sociales a las organizaciones de la sociedad civil.

El proceso de la generación y transformación de organizaciones sociales en Uruguay, si bien sigue este esquema, presenta algunos elementos propios del país. Las características de la creación del Estado social uruguayo le otorgan ciertas particularidades frente al contexto de la región. La sociedad uruguaya presentaba una herencia de fuerte politización y adhesión a los dos partidos políticos tradicionales (el Colorado y el Blanco) debido a la tradición batllista y su anticipación en la implementación de derechos políticos, civiles y sociales. El Estado estuvo muy vinculado a los partidos políticos, desde una cultura ciudadana altamente politizada y pro-estatista<sup>85</sup>.

Ahora bien, el surgimiento y expansión de las organizaciones sociales comienza a modificar la escena política y social del país. Los lineamientos para las políticas sociales de esa época suponían una reducción y eficacia del gasto público con orientación hacia la focalización, en detrimento de las políticas de corte universal. Por otra parte, se promovía la descentralización de las políticas sociales fundamentando la lejanía con los problemas reales de las poblaciones vulnerables y el acceso más efectivo a prestaciones y servicios, evitando gastos burocráticos y prácticas clientelares. Es así como el Estado comienza a financiar y realizar convenios con las OSC para la gestión de políticas sociales.

Teresa Supervielle nos cuenta sobre la firma del primer convenio entre una OSC y el INAU (antes INAME) para la apertura de un Centro Diurno en el barrio Nuevo Paris en Montevideo:

Y pudimos firmar el Primer Convenio de Centro Diurno en aquel entonces con el INAME (ahora INAU), en marzo del 86. Lindo recuerdo para mi porque estuve en la firma, fue el Centro Nuevo Paris, que se firmó para un grupo de unos 70 niños atendidos, de los cuales el INAME iba a cubrir un gasto para un 50% de estos niños y el resto lo teníamos que cubrir nosotros. Este convenio no era tan interesante como los convenios de ahora, pero nos dejaba muchísima libertad. Había como un nivel de confianza, o sea que uno firmaba el convenio, recibía la retribución mensual, también el apoyo de INDA. El INAME pagaba también la luz, el gas, algunos otros gastos, y en contrapartida nosotros teníamos que relatar a través de un informe semestral o anual, cual era nuestro proyecto pedagógico, cómo trabajábamos con los niños, pero nada que ver con la institucionalización que se dio después con la creación del Plan CAIF.

(Teresa Supervielle, representante OSC infancia)

---

<sup>85</sup> Solari definirá la doble lealtad o escena referida a la actitud de los asalariados que adherían al voto a los partidos tradicionales en las elecciones nacionales, y al movimiento sindical (con distinta visión del orden social) en los períodos inter-electorales. Aldo Solari, *Partidos Políticos y Clases Sociales En El Uruguay*, Estudios Sobre La Sociedad Uruguaya, Tomo II, Arca (Montevideo, Uruguay, 1965).p.123-133

En este sentido, hay un aumento considerable del número de organizaciones, y muchas de ellas surgen en exclusivo para gestionar determinados servicios o programas sociales, actuando como generadoras de empleo. Un ejemplo emblemático lo constituye el Plan CAIF. A su vez, en el año 1990 con la llegada del Frente Amplio al gobierno departamental de Montevideo, el proceso de realizar convenios entre Estado y OSC se expandió.

Cabe destacar que uno de los temas prioritarios a atender por las organizaciones sociales fue la infancia. Así lo relata una de las protagonistas:

Yo, personalmente, que estaba desembarcando en el Uruguay, año 85, quedé sorprendida por la fuerza y la cantidad de organizaciones: sean grupos de vecinos, iglesias, el CLAEH, UNICEF, etc. Que realmente se preocupaban por atender a la infancia. (...)

En ese momento teníamos a Juan Pablo Terra que había sacado ese estudio que era formidable,... Era como una Biblia, porque venía con una visión de futuro extraordinaria, anunciando como la pobreza empezaba a extenderse, la infantilización de la pobreza y que el futuro de Uruguay se iba a reproducir sobretodo en los sectores de menores ingresos y, mismo, en las familias que vivían bajo la línea de la pobreza. Estábamos con ese panorama, ese diagnostico, pero también con el entusiasmo de hacer mucha cosa.

(Teresa Supervielle, representante OSC infancia)

Con la aparición y proliferación de las organizaciones sociales sucede un giro en la intermediación entre el Estado y el individuo. Anteriormente, esta relación se establecía principalmente por intermedio de los partidos políticos (generalmente de forma clientelar, a través de la obtención de empleos públicos o preferencias en determinados trámites burocráticos) y de los sindicatos, mecanismos que fueron desarticulados durante la dictadura. En el contexto de la pos-dictadura, muchas de las organizaciones de la sociedad civil reflejaron los reclamos democráticos por los derechos humanos, convirtiéndose en actores políticos capaces de influir en la agenda pública.

Teresa Supervielle nos relata la manera en que las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la infancia, nucleadas en la FIPEI (Federación de instituciones populares de educación inicial), lograron mejorar el financiamiento del Estado para la atención de los niños durante el segundo mandato del partido Colorado (1995-2000). Los convenios pagaban determinado monto por niño atendido, tomando como referencia un porcentaje del salario mínimo nacional que, en aquel momento, era ilustrativo, no ajustaba a la realidad económica del país.

Las becas no eran en UR (unidades reajustables), eso lo logramos nosotros. Antes era un porcentaje por el SMN (salario mínimo nacional) que no se movía, desde el momento en que llegué al Uruguay hasta que ganó el Frente Amplio prácticamente era siempre igual, nada que ver con el aumento del costo de vida. Nosotros gestionamos en el Parlamento, antes que ganara

el Frente Amplio, durante el segundo período de Sanguinetti, y quien nos apoyó mucho fue Astori (senador del FA). Ahí duplicamos el aporte del Estado. Y logramos que se nos pagara 5 UR por niño, por mes. Para escolares el costo era un poco mas.

(Teresa Supervielle, representante OSC infancia)

Precisamente, Silvia Rivero, en su tesis basada en el análisis del Plan CAIF<sup>86</sup> argumenta la transformación que poco a poco sufrieron las organizaciones sociales, pasando de ser actores políticos a gestoras e instrumentadoras de políticas sociales. En la medida que surgen un mayor número de convenios con el Estado, las organizaciones se fortalecen y se especializan en la función de formulación e implementación de proyectos sociales, con la contracara de que se debilitan en su otra función: ser cuestionadoras y aportar una voz de denuncia de las situaciones sociales, a la vez de ser un control de la actividad del Estado.

La Mesa Reguladora funcionó más o menos desde el año 85 u 86 hasta .... Después se transformo en ANONG (Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales), vigente hasta hoy. Antes era más artesanal, no teníamos experiencia de proyectos. En eso hay que reconocer que el CLAEH nos capacitó y nos apoyó. La Mesa funcionó hasta el año 2000 o 2002. Dejó un rastro importante, estábamos muy organizados y el Estado nos tenía miedo, nos escuchaba. Ahora la gente esta más dividida, el CAIF, por un lado, todo está más disperso, claro hay mucho más ahora.

Hubo un aluvión de convenios cuando la época, la segunda gestión de Sanguinetti, Batlle por ahí. Con el INAU, dependiendo de quien estaba en la directiva, había o no había un diálogo. INAU, INDA y la Intendencia de Montevideo cuando asumió el Frente Amplio y se creó el programa Nuestros Niños; ellos fomentaron convenios con organizaciones barriales. La FIPEI firmó un convenio con la intendencia cuando asumió.

(Teresa Supervielle)

Respecto al Plan CAIF, Teresa continúa:

El Plan CAIF era un modelo elaborado por Unicef, que se hizo en otros países de América Latina, empezó en Chile, se llamaba distinto, empezó en la primera administración de Sanguinetti, en forma tímida, piloto, y en aquel momento estaba en la órbita de la Presidencia de la República, y después pasó al INAU, a la División convenios. Que se ocupaba tanto como de CAIF, Club de niños y Centros juveniles. De supervisar, controlar, financiar. Se creó el SIPI. Bajo el gobierno de Lacalle se crearon muchos CAIF desde grupos políticos, disfrazados. (...)

Nosotros no entramos enseguida al plan CAIF, no nos interesaba; porque nuestros convenios por más que no cubrían la totalidad nos dejaban una gran libertad; de trabajar con las familias, de forma más participativa, con la comunidad, conseguir fondos del exterior y no tener que rendir cuenta al Estado. Aplicar nuestro plan pedagógico también, porque el CAIF te hace perder independencia, autonomía.

Nosotros nos resistíamos, porque además teníamos convenio con la intendencia que nos servía mucho más, que era muy flexible. Un año hicimos un proyecto para tener juegos, con un grupo de artistas jóvenes, que hacían los juegos de madera. También nos financiaban

---

<sup>86</sup> Rivero, « De la acción política a la gestión », art cit.



complementos de alimentación de calidad, porque en aquel entonces recibías del INDA mucha porquería, hasta las polentas con gusanos. (...)

El escenario al salir de la dictadura era tétrico, en INDA y en el ex INAU. El estado de abandono de los niños. Lo nuestra era trabajar en la prevención, del abandono escolar, de la situación de calle, y el protagonismo de la familia y la comunidad.

(Teresa Supervielle)

## Los momentos de inflexión

Varias organizaciones de la sociedad civil entran en escena a la salida de la dictadura. Comienzan a trabajar en proyectos con población vulnerable, generalmente con financiación internacional. Podemos establecer entonces dos momentos relevantes de inflexión respecto al rol de las organizaciones sociales. El primero es a partir de los años noventa cuando pasan de ser actores clave para el desarrollo y la creación de intervenciones sociales a convertirse en gestoras de éstas. Es un momento de burocratización, pero también de sostenibilidad de los proyectos y de los recursos humanos en el tiempo. Un aspecto que influye en su transformación es que a partir de esos años el Estado comienza a ser una fuente importante de financiamiento. La relación con el Estado se modifica: desde un lugar de “contestación” se convierte en un actor complementario. Un segundo momento, sucede cuando el Frente Amplio gana las elecciones para el gobierno nacional. Veámoslo con mayor detalle, introduciendo la voz de algunos actores relevantes.

Hubo un antes y un después del Frente Amplio, con todo igual hubo más política del Estado cuando asumió Sanguinetti en su primer mandato (1985), que Lacalle trató de volver a lo de antes, pero no lo logró del todo. Pero después se transformó en políticas sociales claramente definidas con la creación del MIDES y, antes, con el gobierno departamental de Montevideo del Frente Amplio.

(Teresa Supervielle)

Y nosotros, como Abrojo, éramos una referencia en el debate público. Porque más allá del debate público las organizaciones que trabajaban a nivel social tenían como una voz que, en el momento de la crisis, fue muy importante. Ahí, empezó a haber lazos de intercambio, no muy fluidos, con relación a cómo había que encarar la nueva institucionalidad y el plan de emergencia.

(Gustavo Leal, cofundador de la organización “El Abrojo”<sup>87</sup>)

---

<sup>87</sup> El Abrojo es una organización no gubernamental sin fines de lucro, creada en 1988. Ha desarrollado diversas propuestas innovadoras en materia social, varias de las cuales han sido premiadas internacionalmente. Ver: <https://www.elabrojo.org.uy>

## **La llegada del Frente Amplio al gobierno departamental de Montevideo y el protagonismo de las OSC.**

En el año 1990, el gobierno nacional estaba a cargo del partido Nacional, con una fuerte orientación neoliberal. Sólo para ejemplificar, los Consejos de Salarios fueron suspendidos y se promovieron las privatizaciones de las empresas públicas ANCAP, ANTEL y UTE, sin éxito. Es en ese año, *cuando* el Frente Amplio gana el gobierno departamental de Montevideo, y comienza a ocuparse de lo social. Es decir, además de las funciones clásicas de las cuales se ocupaba la Intendencia (limpieza, transporte, saneamiento, espacios públicos, etc.), desarrolló una nueva función social, impulsando una política de descentralización de la participación ciudadana y los servicios<sup>88</sup>. Mediante convenios con las organizaciones sociales se prestaban servicios socioeducativos y promovían oportunidades laborales para la población vulnerable. Son ejemplo de ello, el Programa Nuestros Niños (1990), políticas para discapacidad, programa Comuna Mujer (1996), programa educativo laboral Barrido Otoñal (2002).

A esto se sumaba, los convenios que las organizaciones sociales, ya desde algunos años antes, habían comenzado a firmar con el Estado Nacional, fundamentalmente con el INAU<sup>89</sup> y el INDA.

Ana Olivera nos explica los tipos de vínculos que promovió la Intendencia de Montevideo con la sociedad civil organizada. Por un lado, fueron los convenios para la instrumentación y gestión de programas sociales. Por otro lado, lo que implicó la generación de política pública en tanto el proceso de descentralización de Montevideo con sus respectivos Consejos vecinales y el presupuesto participativo después, y el relacionamiento con las organizaciones feministas que promovió la creación de las Comunas Mujer y la Secretaría de la Mujer.

La Intendencia de Montevideo tuvo dos vínculos concernientes con la sociedad civil organizada. Uno que fue cuando asumió Tabaré Vázquez que fue el vínculo con las ONG que de alguna manera convenían con la Intendencia para llevar adelante políticas vinculadas con lo social. Teníamos una Unidad de convenios, que dependía de mi inicialmente, en el primer quinquenio de Mariano (Arana)... , y allí había un registro de institución a cumplir. Y a su vez, teníamos vínculo con las organizaciones sociales de la gestión de Centros juveniles, teníamos vínculo con las organizaciones sociales de un programa vinculado también con las políticas de Juventud con la comunidad educativa. Teníamos vínculo con las ONG que gestionaban el programa Nuestros Niños, o sea los programas de Infancia, y después había una cantidad de ONG que desarrollaban tareas en la Intendencia en el marco de ese registro, como los convenios de Barrido de Montevideo, de Áreas verdes, espacios públicos. Eso es una parte. Y la otra parte,

---

<sup>88</sup> Se crearon varias comisiones con objeto de desarrollar políticas específicas: Comisión de Juventud y la Comisión de la Mujer. Por otra parte, se impulsó la política de salud, incrementando el número de policlínicas municipales en los barrios. La infantilización de la pobreza En 2001, se creó la Comisión de Infancia, al divulgarse informes sobre la pobreza infantil en el país. Adolfo Garcé, « El trampolín de Tabaré. La gestión del Frente Amplio en Montevideo », *Nueva Sociedad*, noviembre 2007, n° 212, p. 126.

<sup>89</sup> El INAU apoyaba a través de subvenciones a organizaciones que atendían niños en situación de vulnerabilidad.

está vinculada con las organizaciones sociales. Obviamente que hay un vínculo muy importante con las organizaciones de género que pasó por la creación progresiva de las Comuna Mujer. Que independientemente de las Comuna Mujer, la Intendencia se vinculó con las organizaciones de mujeres feministas desde la creación de la Secretaria de la Mujer, que así se llamó inicialmente. Un vínculo más que nada en relación con la generación de política pública, en esa dirección. Por otro lado, el proyecto de descentralización con participación implicaba un trabajo con las organizaciones sociales, que algunas tenían representación en los Consejos Vecinales y otras no, vinculadas con la construcción de la política pública general de la Intendencia.

(Ana Olivera, ex Intendenta de Montevideo, Subsecretaria del MIDES: 2005-2010, 2015-2020)

A raíz de este proceso, el vínculo entre las organizaciones de la sociedad civil y el Estado se va institucionalizando. Con ello, hay pérdidas y ganancias. Así lo explican los propios referentes de las organizaciones:

En el año noventa, con la llegada de la izquierda al gobierno de Montevideo, se da una inflexión que nos genera a nosotros como organización replantearnos el vínculo con el Estado. Veníamos de un estado de dictadura, el Estado era el enemigo, entonces, ¿cómo posicionarse en nuestro vínculo como organización social con el Estado desde una perspectiva de eventual complementariedad? Eso en términos como más ideológicos, teóricos. Eso nos generó a nosotros, internamente, todo un proceso de discusión: si trabajar con la Intendencia departamental, ¿si o no?, y ahí efectivamente la Intendencia se empieza a ocupar de las políticas sociales. Y esos primeros cinco o diez años, tiene una presencia fuerte como gobierno departamental en lo social.

(Paula Baleato, representante OSC, Infancia, adolescencia y juventud)

El área de Infancia y adolescencia fue una de las principales donde se hizo énfasis.

En el caso de Infancia y adolescencia también fue una época interesante, del 95 al 2000. Existía la Comisión de infancia a nivel central que la dirigía Julio Bango, y él le imprimió una mirada como de política departamental de infancia, entonces desde la centralidad de la Intendencia de Montevideo, participando en el diseño de esa política departamental, articulando con el territorio y con lo que sería el tercer nivel de gobierno, que en ese momento no existía. Y hubo una experiencia bien interesante, fue una idea desde la centralidad -no de la sociedad civil- que eran los centros locales de promoción a la infancia. Fueron unos servicios que estuvieron muy buenos, que promovió Julio Bango. Se hizo como una experiencia piloto, hubo tres, nosotros participamos en una de ellas, en el comunal 14 que era el nuestro en La Teja, y lo apoyó UNICEF.

(Paula Baleato, Coordinadora Programa Infancia y Adolescencia El Abrojo)

Ahora bien, el paso del tiempo y la sostenibilidad de las fuentes de financiamiento llevó al debilitamiento de algunas de las organizaciones de vecinos o las más pequeñas, con menos capacidad de gestión de personal y de recursos materiales. Por el contrario, otras fueron creadas como mecanismo para obtención de empleo. Las valoraciones que realizan representantes de las organizaciones de la sociedad civil que han permanecido a lo largo de todo el período confluyen en que con la mayor institucionalización se ganó sostenibilidad, a la vez que se perdió en

innovación de propuestas, creatividad y participación ciudadana. Las exigencias sobre las condiciones de funcionamiento fueron cada vez más centralizadas y protocolizadas.

Se va institucionalizando, hay una fuerza instituyente de afuera, eso se institucionaliza, y cuando se institucionaliza se gana sostenibilidad en el tiempo, impacto más estructural y se pierde flexibilización, participación ciudadana, innovación. Eso me parece que tiene que ver con la dinámica de la institucionalización y de las instituciones, independientemente del signo ideológico político.

(Paula Baleato, Coordinadora Programa Infancia y Adolescencia El Abrojo)

## **La llegada del Frente Amplio al gobierno nacional**

Un segundo punto de inflexión acontece cuando el Frente Amplio gana las elecciones nacionales. La Intendencia cede su rol de lo social a una nueva institución: el MIDES. Esta nueva institución y el plan insignia del nuevo gobierno nacional -el PANES- se nutrió de la experiencia de los gobiernos de Montevideo, tanto en lo que respecta a las formas, los programas y las personas. Para las organizaciones sociales implicó un cambio significativo, perdieron su protagonismo en cuanto a la innovación y a la capacidad de propuesta, pasando a ocupar un lugar de implementación de lo decidido desde lo central. En algunos casos, este pasaje resultó en ser proveedoras de recursos humanos para la nueva institucionalidad de izquierda. Si el hecho de que el Estado fuera una fuente de financiamiento clave para las organizaciones sociales, cuando el Frente Amplio se ocupaba del gobierno departamental, cuando ganó el gobierno nacional, el cambio fue contundente. Las organizaciones pierden el financiamiento de la cooperación internacional que pasa a dialogar con la esfera pública nacional. Esto lleva a que se limiten los recursos que permitían la innovación a las organizaciones de la sociedad civil, ya que no estaba sujeto a los protocolos y regulaciones estatales. Veamos las implicancias que tuvo esta transformación desde la voz de los propios actores.

...el aporte de la cooperación internacional para la generación de innovación y una alianza medio virtuosa entre organización de la sociedad civil, cooperación internacional y Estado es interesante. Y eso ya después, a partir del 2005, mucho más a partir del 2010 y, ahora, ya no existe. Se pierde totalmente y son oportunidades que pierde el país. Porque toda la cooperación internacional se orienta mucho más a la cooperación con los gobiernos, entonces queda menos espacio para la generación de cosas nuevas, distintas, más micro.

... claro, la cooperación internacional apoya la innovación, el capital semilla, y después la idea es la sostenibilidad local, cosa que está bien, después eso pasa a ser gestión estatal con el INAU, por ejemplo, y se muere. Se transforma en otra cosa, lo agarran los funcionarios públicos y muere.

(Paula Baleato, Coordinadora Programa Infancia y Adolescencia El Abrojo)

Para algunos actores sociales la gestión de las políticas sociales pasó a ser centralizada, sin diálogo permanente con la sociedad civil para la implementación de los programas. Hubo un cambio de

función, porque las organizaciones siguieron estando a cargo de lo social en varias áreas, pero la complementariedad ya no fue igual.

Lo que pasa en el 2005 cuando llega el Frente Amplio al gobierno nacional, Montevideo se muere. Cambia la lógica, gana la lógica centralista, entonces no es que se estuvieran desarrollando políticas departamentales. Finalmente, me doy cuenta más tarde, no era que hubiera una concepción en relación con la descentralización, al papel de los gobiernos locales, si no que era “mientras el gobierno nacional no sea de mi color”. Cuando el gobierno nacional es de mi color que lo haga todo el MIDES, el INAU. Pero no hay una visión de la política de abajo hacia arriba, porque de alguna manera pensar en el papel de los gobiernos locales tiene que ver también con pensar la política de abajo hacia arriba.

Y de manera progresiva todo el período 2005-2010, como que se fue licuando el liderazgo de la Intendencia de Montevideo en los asuntos sociales, y se fue trasladando todo para el MIDES. (...)

Hubo cero dialogo con la sociedad civil. Todo el PANES se hizo de espaldas. Sobre todo, lo que ellos llamaban “los desembarcos”. Había un descubrimiento, era una cosa de la colonización, del colonizador. Acá llegamos y descubrimos que hay pobreza. Hablaban de unas novedades que para nosotros no había novedad ninguna. Claro, como nosotros veníamos trabajando hace muchos años con los sectores más excluidos.

(Paula Baleato, Coordinadora Programa Infancia y Adolescencia El Abrojo)

Esta opinión se contradice con lo esgrimido por quien fuera la subsecretaria del MIDES, ex intendenta de Montevideo, Ana Olivera<sup>90</sup>. Defiende la existencia de una política social a nivel departamental.

Mucha gente cuando se dice que se va a crear el MIDES, dice entonces ahora las Intendencias no tienen por qué tener más políticas sociales. Yo estoy convencida de que sí, de que tienen que seguir teniendo políticas sociales. El convencimiento lo tengo, dado que he estado desde los dos lados del mostrador, lo tengo estando donde esté, y de verdad que hay una cercanía que tiene que ver con la vida de la gente que tiene que atarse con las otras instancias de gobierno, pero hay cosas que son insustituibles. Y desde ese lugar fuimos probando.

(Subsecretaria del MIDES: 2005-2010, 2015-2020)

En efecto, si uno observa la estructura organizativa de la Intendencia de Montevideo mantiene una Dirección de política social, y diversas áreas referidas al tema. La cuestión es que el MIDES adoptó un rol protagónico no sólo en el diseño sino en la implementación de la política socio asistencial. Varios actores políticos que habían participado de los gobiernos departamentales antes al 2005 así como varios programas fueron trasladados hacia el MIDES.

Las organizaciones de la sociedad civil pasan a tener mayor dependencia y subordinación con el Estado, actuando en algunos casos como sus brazos ejecutores. El protagonismo en lo social y

---

<sup>90</sup> A partir de la entrevista realizada a Ana Olivera, quien fue intendenta de Montevideo en el período 2010-2015, y subsecretaria del MIDES durante el primer y tercer período de gobierno del Frente Amplio

como un actor político con voz propia va perdiendo peso, la complementariedad lograda se va menguando. Se aleja aquella idea romántica de la época pos-dictadura, con la inspiración en la educación popular de Paulo Freire o la teología de la liberación.

## **El retorno del Estado social con la llegada del Frente Amplio**

Llegamos así hasta el nuevo momento político del país, cuando reaparece la preocupación por lo social desde el ámbito del gobierno nacional, y que podríamos aventurarnos a realizar cierta analogía con el batllismo, en el sentido de buscar un cambio y de proponer una reforma social, con una visión del Estado que recupera su rol de “integrador”. Esto sucede precisamente cuando el Frente Amplio llega al gobierno nacional en el año 2005.

En el documento “*Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005-2010*”<sup>91</sup> aprobado en el IV Congreso del Frente Amplio en 2003, se presenta un diagnóstico del contexto nacional de aquel momento. Se observa que el planteo de la problemática social que se vivía entonces, se vinculó al modelo neoliberal aplicado por los gobiernos de los partidos tradicionales postdictadura<sup>92</sup>. La situación que se acusa fue el agotamiento del modelo neoliberal “*opuesto a la historia, y las tradiciones democráticas y solidarias que han cimentado al país*”<sup>93</sup>. El mencionado documento sostiene que la aplicación de este modelo generó una situación de endeudamiento del Estado y de restricción presupuestaria, un déficit de la inversión en la económica y en la inversión pública y privada que resultó insuficiente para mantener la producción y el empleo, sumado a la inestabilidad macroeconómica y financiera. Los problemas en el empleo causaron el aumento del empobrecimiento y de la desintegración social de la población. La situación social del país se describe de la siguiente manera: “*situación de pobreza, inequidad, emigración, desempleo, concentración de la riqueza, desintegración social, anulando las posibilidades del ejercicio pleno de la ciudadanía y desacreditando la importancia de los valores éticos*”<sup>94</sup>.

La cuestión social para el nuevo gobierno de izquierda en aquel momento aparece interpretada en términos de “emergencia social” y de pauperización de la ciudadanía causada por el modelo neoliberal anterior que produjo problemas en el empleo. Pero no encontramos problematizada de

---

<sup>91</sup> Documento: “Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005-2010”, aprobado en el IV Congreso del Frente Amplio”, en diciembre de 2003.

<sup>92</sup> El gobierno del partido colorado con Julio María Sanguinetti como presidente en el período 1985-1990, seguido por el partido blanco con Luis Alberto Lacalle (1990-1995), el partido colorado con Julio María Sanguinetti por segunda vez como presidente (1995-2000) y el partido colorado con Jorge Batlle (2000-2005).

<sup>93</sup> Frente Amplio, *Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005-2010*, 2003:1.

<sup>94</sup> Frente Amplio, *Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005-2010*, 2003: s/n.

forma explícita, al menos en los discursos y documentos analizados del período, la relación conflictiva entre el capital y el trabajo, como lo hizo en el batllismo a inicios de siglo XX. Las medidas aplicadas intervendrán en esta relación: se restituyen los consejos de salarios y se generan derechos para los trabajadores de sectores anteriormente precarizados: los trabajadores rurales, el servicio doméstico y la seguridad, los trabajadores independientes de la cultura. No obstante, la gestión de lo social no es problematizada desde ese lugar. Claramente, estas medidas (el aumento y la restitución de derechos para los trabajadores formales) -como lo veremos a lo largo de la tesis- no llegarán al conjunto de todos los ciudadanos, dado que muchos se encontraban al margen del trabajo formal.

Lo que puede llamarnos la atención es que, si bien se actúa sobre las relaciones en el mercado de trabajo, esto no aparece claramente en la esfera de lo social, sino que refiere al ámbito productivo. Los documentos analizados dicen que la pobreza será abordada desde un enfoque integral, esto quiere decir, combinando las políticas sociales entre sí y en conjunto con las políticas económicas. Sin embargo, aparece una nueva modalidad de “solidaridad” que amplía el derecho a la asistencia a los ciudadanos que se encuentren en situación de vulnerabilidad social (el Plan de Emergencia primero y la Red de Asistencia e Integración Social después), que pretende además ser “promocional”. Para coordinar y organizar lo social se crea una nueva institución: el Ministerio de Desarrollo Social.

En aquel entonces, fundamentando los cambios a realizar en lo social, y siguiendo el documento donde Tabaré Vázquez propone su programa, al cual le llamó “*el Uruguay Social*”<sup>95</sup>, la problematización refiere a las condiciones de pobreza haciendo énfasis en la infancia, los problemas de empleo (desocupación, precariedad, falta de protecciones y pérdida de valor del salario), la desafiliación de los jóvenes, los problemas de acceso a la salud y a la seguridad social, y la alta emigración que sufre el país.<sup>96</sup>

---

<sup>95</sup> Tabaré Vázquez, ‘Uruguay Social. Emergencia y políticas estructurales’ (El gobierno del cambio. La transición responsable. Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría, 2004).

<sup>96</sup> En dicho documento, se describía la situación de la siguiente manera, fundamentando la intervención en lo social: “...casi un tercio de su población (un millón de uruguayos/as) vive en condiciones de pobreza y casi 100.000 en indigencia, casi un millón de hombres y mujeres tienen problemas de empleo (desempleo, subempleo, empleo precario, empleo sin seguridad social, etc.), más de la mitad de los niños que nacen anualmente nacen en condiciones de pobreza. (...) 30.000 jóvenes entre 12 y 19 años están excluidos de los ámbitos de socialización propios de su edad: instituciones educativas o inserción laboral (y los problemas de empleo de los jóvenes triplican el promedio general). Alrededor de 250.000 uruguayas y uruguayos viven en lo que eufemísticamente se llaman “asentamientos precarios” (pero llamemos las cosas por su nombre son cantegriles, villas miserias). 750.000 uruguayos/as (casi la mitad de la población económicamente activa) no tienen cobertura de seguridad social. Se calcula que 300.000 uruguayas y uruguayos no tienen cobertura de salud alguna y que 1.600.000 son atendidos por un sistema de Salud Pública largamente colapsado. Poco más de 1.340.000 están afiliados a un sistema mutual también afectado por una grave

Por otra parte, se esboza la concepción de articular el desarrollo productivo con el desarrollo social, por tanto, el crecimiento económico debe articularse con el desarrollo productivo y la inclusión social<sup>97</sup>. Podemos encontrar una aproximación a las ideas batllistas, en el sentido de que no se propone un cambio profundo de modelo de desarrollo económico, no se propone un cambio del sistema capitalista, sino que se pretende su “mejora” a partir de la gestión de lo social. ¿Pero en qué consiste esta gestión de lo social?

En el documento “El Uruguay Social” se aclara que se entiende por políticas sociales, a qué se le llama asistencia, promoción y protección social. Así se define:

... la política social es la intervención de la sociedad sobre si misma para orientar el producto del esfuerzo social hacia la satisfacción y realización de los derechos políticos, sociales, civiles y culturales de la gente. (...) ...atacar la pobreza y el desamparo que padecen vastos sectores de la sociedad es el principal concepto emblemático a instrumentar prácticamente. En tal sentido, el Encuentro Progresista- Frente Amplio- Nueva Mayoría articulará un sistema de medidas de diverso tipo y alcance que apunten a:

1. Atender la emergencia social a través de acciones de asistencia y promoción
2. Atacar las causas estructurales de la pobreza

Respecto a la emergencia social, y previo a la enumeración de algunos compromisos de trabajo concretos, quiero compartir con ustedes algunas brevísimas consideraciones a propósito de dos conceptos que a menudo generan ciertas polémicas: asistencia y promoción.

En nuestra opinión, **la asistencia** lejos de ser un acto de caridad es el derecho de quienes no tienen otra vía para lograr sostener un nivel elemental de dignidad de vida y es el deber de la sociedad hacia ellos. Pero, además, esa asistencia en tanto derecho de unos y responsabilidad de otros no ha de ser paliativa, ni simbólica, ni descalificante; por el contrario, ha de significar una satisfacción real de las necesidades a las cuales se dirige, ha de ser de calidad y con potencial suficiente para abrir nuevos horizontes a sus destinatarios. Asistencia sí; pero en el sentido de poner a disposición y ponerse en disposición de iniciar el camino de distribuir, compartir y redistribuir.

**La promoción** trasciende las modalidades de asistencia como intervención social para orientarse a potenciar, desarrollar y viabilizar sujetos-actores plenos individual y colectivamente ampliando y profundizando la ciudadanía y la democracia. Desde esta

---

*problemática; 130 mil trabajadores / as han perdido este derecho en el BPS en el último quinquenio. El salario medio ha perdido casi un tercio y las pasividades más de una quinta parte de su poder de compra en los últimos 5 años; el salario mínimo nacional está en la cuarta parte de su valor original de 1969. Alrededor de 100.000 personas han emigrado durante los últimos tres años.” Vázquez, op. cit.*

Carmen Midaglia y Florencia Antía, ‘La Izquierda En El Gobierno: ¿Cambio O Continuidad En Las Políticas De Bienestar Social?’, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 16.1 (2007), 131–57 <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=297322671008>> [consultado el 24 de junio 2018].

<sup>97</sup> “No es sostenible el crecimiento con desigualdad, puesto que cuando la desigualdad se agudiza, la conflictividad social y política desestabiliza la economía, y afecta las capacidades sociales emprendedoras e innovadoras y economía pierde dinamismo. Tampoco la igualdad sin crecimiento, donde las precariedades se comparten; tampoco solo crecimiento y el efecto derrame. “. Tabaré Vázquez, ‘Uruguay Social. Emergencia y políticas estructurales’ op, cit.



perspectiva, la promoción atraviesa al conjunto de políticas sociales y muy especialmente las educativas desde la etapa pre escolar hasta las diversas modalidades no escolarizadas.

*“Protección social”* es tal vez una síntesis adecuada de los dos conceptos.<sup>98</sup>

De ahí que la fundamentación sobre la integralidad y la universalidad en las políticas sociales no resulten incompatibles ni contradictorias con dar respuestas específicas e inmediatas a situaciones urgentes. Este fue el objetivo del Plan de Emergencia (PANES). Por otra parte, también se menciona como eje importante para la integración a la educación y la reformulación de planes anteriores como el Plan CAIF y los Asentamientos Irregulares.

No cabe duda de que el Frente Amplio reposicionó al Estado social. Promovió una conceptualización de la responsabilidad de la sociedad en su conjunto y el Estado como su representante sobre la cuestión social. Aunque no es claro y no se encuentra de esa manera expresada en los documentos consultados<sup>99</sup>. Ahora bien, esta concepción de la intervención en lo social ha ido cambiando a lo largo de los diferentes períodos de gobierno del Frente Amplio, como lo analizamos más adelante. No en términos de la responsabilización que asume el Estado frente a ella, pero sí en referencia a los riesgos y derechos que debe atender, a la modalidad de respuesta y a la prioridad de los problemas que deben ocupar la agenda social.

Por otra parte, el gobierno del Frente Amplio inicia su primer gobierno con un amplio consenso político en materia de lo social; estaba claro que algo había que hacer. Inclusive obtuvo consenso de quienes se encontraban más allá de las fronteras del Frente Amplio. Transcurridos algunos años de ese primer momento, el escenario político se torna diferente, encontramos dentro del mismo partido de gobierno a los defensores de una visión de la deuda social frente a otros que no lo hacen, incluso que sostienen que la pobreza dejó de ser ya una prioridad<sup>100</sup>. Lo retomamos en detalle más adelante.

---

<sup>98</sup> Tabaré Vázquez, ‘Uruguay Social. Emergencia y políticas estructurales’ op.cit, p. 20.

<sup>99</sup> Tabaré Vázquez, ‘Uruguay Social. Emergencia y políticas estructurales’ (El gobierno del cambio. La transición responsable. Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría, 2004); Frente Amplio, ‘Grandes Lineamientos Programáticos Para El Gobierno 2005-2010’ (IV Congreso del Frente Amplio, 2003).

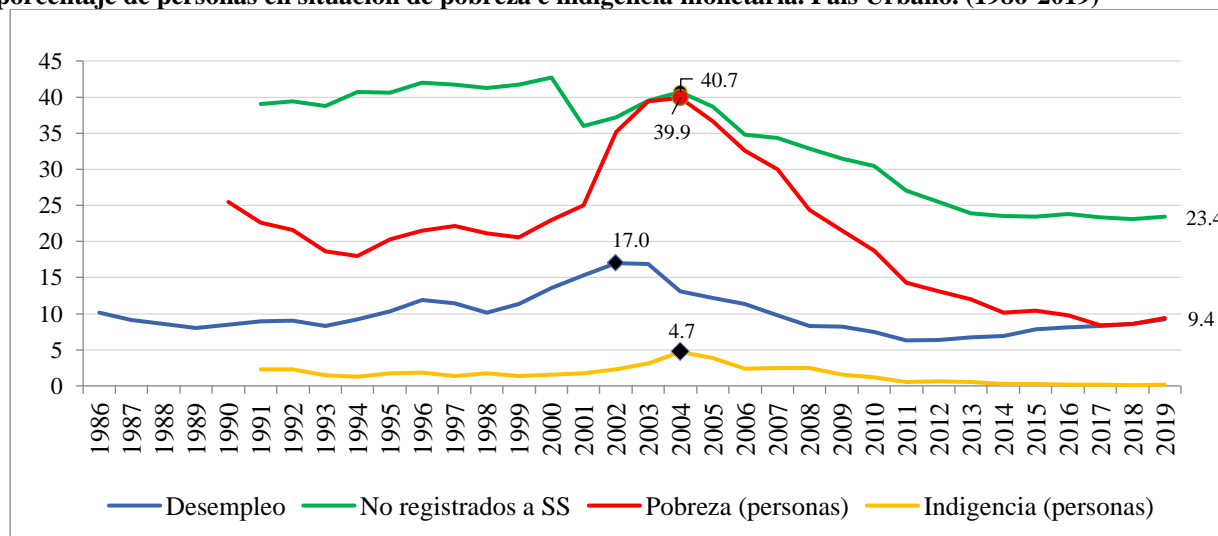
<sup>100</sup> Por más detalles sobre estos cambios de orientación consultar : Ximena Baráibar, ‘De Entusiasta Decisión a Dato Ingrato: La Política Asistencial En El Uruguay Progresista (2005 – 2014)’ (Universidad de la República, 2021).

## La evolución de indicadores sociales en los gobiernos frenteamplistas

En un momento en el cual las cifras de la pobreza monetaria habían disminuido (6,3% de hogares y 9,4% de personas para el país urbano en 2019<sup>101</sup>) y, sin embargo, no alcanzaban los lugares en los refugios del MIDES que atendían a la población en situación de calle y aumentaban las noticias en la prensa sobre hechos violentos en determinadas zonas específicas del país; no hay duda de que el panorama no era el mismo que cuando asumió el Frente Amplio al gobierno nacional en 2005.

Aquel era un contexto marcado por la “emergencia social”, donde varios ciudadanos se vieron afectados por la crisis. El desempleo, la precariedad laboral y la pobreza habían aumentado, alcanzando sus valores máximos desde la reapertura democrática en 1985. El desempleo llegó a 17% en 2002, el porcentaje de ocupados sin registro en la seguridad social alcanzó al 41% en 2004, la incidencia de las personas en situación de pobreza a 40% en 2004, y en situación de indigencia a 4.7% ese mismo año<sup>102</sup>. Hubo una fuerte baja del salario real de los hogares y, dado el aumento de la informalidad y la precariedad laboral, la cobertura de la seguridad social se vio fuertemente reducida (Ver Gráfica 1).

**Gráfica 1: Evolución de la Tasa de desempleo, porcentaje de ocupados sin registro en la Seguridad Social, porcentaje de personas en situación de pobreza e indigencia monetaria. País Urbano. (1986-2019)**



Fuente: INE, Observatorio Social (DINEM, MIDES)

<sup>101</sup> Presentamos los datos de pobreza correspondientes al país urbano publicados por el Instituto Nacional de Estadística (INE), a los efectos de poder comparar la evolución de la medición de la pobreza monetaria a lo largo del período 1986-2017. La medición que incluye áreas rurales y localidades de menos de 5 mil habitantes recién comienza a partir del año 2006. Si consideramos la cifra de la pobreza incluyendo estas áreas, lo que se denomina “Total país” los valores corresponden a 5,2% de hogares y 9,7% de personas en situación de pobreza, en 2017. Consultar: Instituto Nacional de Estadística, ‘Estimación de La Pobreza Por El Método Del Ingreso 2017’, 2018

<sup>102</sup> Cifras extraídas de INE (Instituto Nacional de Estadística) y Observatorio Social del Ministerio de Desarrollo Social: <http://ine.gub.uy>; <http://observatoriosocial.mides.gub.uy>

Si contemplamos estos mismos indicadores al finalizar el último período de gobierno frenteamplista, todos han mejorado. Las cifras de pobreza monetaria bajan, la indigencia aparece casi sin significancia estadística. Los indicadores vinculados al mercado de trabajo también presentan buena evolución hasta cierto momento en que comienzan muy tímidamente a mostrar una involución: en 2012 el desempleo comienza a aumentar muy levemente, en 2016 el porcentaje de no registro a la seguridad social también.

Por otra parte, al reparar en el Gasto Público Social se destaca un crecimiento importante y sostenido durante el período: en 2005 representaba el 20% del PBI (producto bruto interno), en 2018 el 27%, mientras que en el año 1985 era de 15%. El porcentaje del gasto destinado a lo social en el total de los gastos del gobierno era de 67% en 2005, el 75% en 2018, mientras que en 1985 era 53%<sup>103</sup>.

Ahora bien, si nos remitimos a los documentos programáticos del Frente Amplio, estos nos permiten visualizar la orientación de la política que estuvo presente antes y en los inicios del nuevo gobierno. Existió una mirada de la sociedad como un “todo”. El Estado es considerado como el responsable del desarrollo nacional y del bienestar social, así como también de las desigualdades y de las situaciones de empobrecimiento. La pobreza fue entendida como una consecuencia del modelo neoliberal aplicado, el cual trajo aparejado problemas en el empleo. Para lo cual, se plantearon consideraciones respecto a los derechos de los trabajadores como un tema de real importancia.

Sin embargo, retomando a Castel<sup>104</sup>, podemos considerar que el derecho al trabajo, distinguiéndolo del derecho de los trabajadores, no fue problematizado. Con el derecho al trabajo nos referimos a la posibilidad de que todas las personas puedan tener un trabajo digno para poder vivir. Es asumir e intervenir en la contradicción que implica mantener el modelo de sociedad de mercado, un modelo que mantiene la lógica de acumulación de capital, donde quienes parecen ser los principales generadores de empleo y del añorado crecimiento económico apostarán a maximizar sus ganancias en detrimento de “lo social”. Si bien se consideró a la asistencia como mecanismo para sostener un nivel elemental de vida, y para ello se puso en funcionamiento el “ingreso ciudadano” del Plan de Emergencia, una transferencia monetaria de aproximadamente 30 dólares mensuales por hogar,

---

<sup>103</sup> DINEM MIDES, « El Gasto Público Social en Uruguay. Actualización de la estimación hasta 2018 ». Ministerio de Desarrollo Social, 2020.

<sup>104</sup> Castel, Robert, *La Metamorfosis de La Cuestión Social. Una Crónica Del Salariado*, Estado y Sociedad (Buenos Aires: Paidós, 1997).

junto con una serie de componentes que detallaremos más adelante, esto no se tradujo en integración social para todos los ciudadanos que se beneficiaron de la prestación. El 23% de los trabajadores continuaban realizando sus actividades sin registro a la seguridad social en 2019, sin derechos ni protecciones. En esa cifra no estamos contemplando a quienes han dejado de buscar trabajo por desestimulo.

Como se verá a lo largo del capítulo, la problematización de lo social realizada al inicio del gobierno no perdura hasta el final. ¿Por qué? La preocupación por lo social pasó de la pobreza (Plan de Emergencia) a la equidad (Plan de Equidad). Se retomó luego la preocupación por las desigualdades de base (de género, etnia, etarias) y el interés por la persistencia de la pobreza extrema (la Reforma social), donde la principal tarea era la integración y articulación de las políticas sociales. Finalmente, nos encontramos en una etapa donde el mayor impulso respecto a lo social estuvo centrado en la implementación de un sistema de cuidados para personas dependientes, y recurrente sigue siendo el tema de la pobreza extrema.

¿Que nos quiere decir esto? ¿Tuvieron éxito las políticas de lucha contra la pobreza? ¿Cuáles? ¿Pero qué pasa si nos enfrentamos a problemas en la esfera del empleo? En el último gobierno del FA (2015-2020), nos encontramos en un escenario donde se habla de la pobreza crónica, “*la pobreza que nos queda*”, una pobreza estructural que no ha podido mejorar sus condiciones de vida a partir de lo realizado anteriormente por el gobierno de izquierda, donde existen ya varias generaciones que transitan por maneras de vivir poco dignas, y van quedando poco a poco, cada vez más lejos de la integración social.

Aparece la inquietud por la fragmentación social, por la inseguridad ciudadana, por las personas en situación de calle. Podríamos pensarlo como problemas de exclusión, en sus diversas manifestaciones (las personas que recurren a medios ilegales de vida para sobrevivir, problemas de consumo, los casos más extremos que es quedarse solo y sin techo, situaciones que no van a aparecer en las estadísticas oficiales que miden la pobreza y las condiciones de vida de la población).

¿Acaso faltó desarrollar políticas de integración? ¿Fueron insuficientes? ¿Se implementaron de forma inadecuada? ¿Cuál fue la vinculación entre las políticas implementadas en el ámbito de la asistencia y las implementadas en el ámbito del trabajo? En los siguientes apartados, abordamos la evolución de las políticas sociales en los gobiernos del Frente Amplio con mayor detenimiento.

## I.2 La inflexión de la izquierda: la creación del MIDES y sus políticas sociales

Era el año 2005, tanto en el ambiente del quehacer político como en el universitario se respiraba un aire de transformación y posibilidad, dado que había mucho por hacer, por crear. Una tarea urgente y de gran envergadura se imponía al nuevo gobierno de izquierda y sus “aliados” (universitarios, sindicatos, OSC): la puesta en marcha del Plan Nacional de Emergencia Social (PANES), el llamado “*buque insignia del gobierno*” y la creación de un nuevo Ministerio: el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Aquella odisea, una “*épica*” para muchos, con sus tantos aprendizajes y tropiezos, estaba permeada por una sensación de cambio, de transformación, teñida por el entusiasmo y el compromiso social; sensación que con el correr de los años y de los sucesivos gobiernos del Frente Amplio se tiende a idealizar en comparación con nuestros días, donde se perciben límites y obstáculos para poder avanzar hacia un rumbo de justicia e igualdad social.

De esta manera fundamentaba Tabaré Vázquez la puesta en marcha del Plan de Emergencia en el discurso dado el día de la asunción de su primer mandato en el Palacio Legislativo, en 2005:

“Por eso..., por eso el Plan de Emergencia. Porque hay gente que ha perdido demasiado y no puede seguir esperando. Porque asistir a quien padece de desamparo social, que es algo más grave aún que la pobreza material, no es un acto de caridad es un deber de la sociedad para quien tiene el derecho a ser asistido. Porque los pobres no son objeto de caridad, son sujetos de derecho.”<sup>105</sup>

No es posible pensar en cómo el Frente Amplio gestionó “lo social” al ganar las elecciones nacionales por primera vez y en primera vuelta en octubre de 2004<sup>106</sup>, es decir pensar como concibió la creación de un nuevo Ministerio y de la puesta en marcha del PANES, sin remitirse a los antecedentes de los gobiernos departamentales de Montevideo a cargo de este mismo partido desde 1990 y de lo realizado en las comisiones del Parlamento por el Frente Amplio, siendo oposición. A estos dos antecedentes en la forma de actuar, hay que sumarle otros dos espacios que retroalimentaron las concepciones en debate. Nos referimos por un lado al intercambio en el ciclo “Mañanas Complejas”, que consistió en un proceso de debate público entre los cuatro partidos políticos con representación parlamentaria en el momento (Nacional, Colorado, Independiente y Frente Amplio), la Iglesia Católica y el PIT-CNT (Sindicato de Trabajadores), promovido por la

---

<sup>105</sup> Tabaré Vázquez, «Discurso del presidente de la República, Tabaré Vázquez, en el acto realizado en el Palacio Legislativo.», 31 de marzo de 2005, [http://archivo.presidencia.gub.uy/\\_web/noticias/2005/03/2005030111.htm](http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/noticias/2005/03/2005030111.htm).

<sup>106</sup> El candidato del Frente Amplio, Tabaré Vázquez, gana las elecciones en octubre de 2004 con el 51,67 % de los votos válidos, según el resultado oficial de la Corte Electoral.

organización no gubernamental El Abrojo con apoyo de la Universidad de la República y Naciones Unidas<sup>107</sup>. Por otro lado, los intercambios al interior del Frente Amplio que se daban en la Comisión de programa y en actividades conexas como el ciclo de encuentros en la Fundación Friedrich Ebert en Uruguay<sup>108</sup>.

En aquel entonces, cuando el Frente Amplio ganó las elecciones departamentales por primera vez, fue Tabaré Vázquez quien asumió como Intendente de Montevideo. Fue presidente de la República en el primer y último gobierno nacional del Frente Amplio. Tanto los programas que surgieron desde el gobierno departamental de Montevideo como las personas que habían estado a cargo de su implementación fueron pilares para la puesta en marcha del Plan de emergencia y del nuevo Ministerio a partir del 2005.

También las medidas de emergencia para enfrentar la situación de crisis que se tomaron en el período del gobierno anterior del partido Colorado (2000-2005), siendo Jorge Batlle presidente y Atchugarry, el Ministro de Economía, contribuyen como antecedentes del Plan de Emergencia. El Frente Amplio participó desde las Comisiones parlamentarias en diversos asuntos y desde su rol como partido de oposición política apoyó alguna serie de medidas y leyes ante la crisis.

Notaremos cómo las formas de hacer y gestionar lo social tienen permanencia en alguna medida hasta el final del período, tanto en lo que refiere a la forma de elaborar los diagnósticos sociales y a las medidas para resolver los problemas sociales.

### **Los antecedentes: los debates iniciales, la Intendencia de Montevideo y el parlamento.**

Recuperamos los antecedentes al primer gobierno frenteamplista desde tres perspectivas a partir de relatos de los actores involucrados. Por un lado, desde el ámbito de la sociedad civil y los debates preparatorios ante una crisis social que se imponía en el país. Por otra parte, desde la experiencia del gobierno departamental de Montevideo donde el Frente Amplio era gobierno. Por último, la

---

<sup>107</sup> *Mecanismos de Coordinación de Las Políticas Sociales: Acuerdos y Disensos Entre Los Partidos Políticos y Las Organizaciones de La Sociedad Civil*, ed. por Gustavo Leal F., Enfoque, 1. ed (Montevideo, Uruguay: Frontera Editorial, 2003); María Belén Villegas Plá, '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*, Universidad Nacional Autónoma de México Nueva Época, LX.224 (2015), 71–102.

<sup>108</sup> Participaban representantes del Frente Amplio, organizaciones de la sociedad civil, investigadores de institutos de investigación y de la Universidad de la República e integrantes de la "Comisión Especial sobre Pobreza con fines de diagnóstico", esta última integrada por miembros de todos los partidos. María Belén Villegas Plá, '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*, op. cit., p. 82.

visión desde el ámbito parlamentario. Cada uno pone el énfasis en su experiencia vivida, desde donde participó del proceso de transformación y el rol que le tocó asumir. Historias que permiten reconstruir parte de la trama y de las discusiones que tomarán forma en la creación de un Ministerio para gestionar lo social y sus políticas.

### **Las mañanas complejas, una iniciativa desde la sociedad civil (El Abrojo)**

El discurso sobre la preocupación por la situación de emergencia social y la elaboración de un plan para revertirla venía manifestándose por los representantes de la izquierda desde los fines del siglo, aún sin presentar un consenso por todos los sectores que componen el Frente Amplio. Situación que se revirtió a partir del año 2002 cuando las cifras de la pobreza monetaria y el desempleo mostraban dramatismo. A este diagnóstico se fueron sumando distintos actores sociales, cuando la situación parecía acuciante<sup>109</sup>.

Al respecto, en el año 2003, la organización social El Abrojo inició el ciclo “Mañanas complejas” con el objetivo de fomentar un debate público para la construcción de consensos sobre las respuestas y soluciones que se deberían adoptar. Para ello se invitó a todos los partidos políticos con representación parlamentaria, al PIT-CNT, a la Asociación de Organizaciones no gubernamentales y a representantes de la academia nacional. Este debate quedó plasmado en un documento titulado “Mecanismos de Coordinación de las Políticas Sociales”<sup>110</sup>. Aunque parece una historia poco reconocida a la vista de los debates que luego se irán suscitando. Nos lo relata Gustavo Leal

En el año 98, el Abrojo había hecho una planificación estratégica que tenía que jugar fuerte en la incidencia de las políticas públicas, con la experiencia previa de la Alfabetización, Maestros Comunitarios y el tema de drogas. A partir del 2002 con el tema de la crisis proponemos un debate en la sociedad sobre nuevas formas de coordinación de las políticas públicas. Ahí lo que hicimos fue un proceso de diálogos en alianza con el sistema de Naciones Unidas que les llamamos “Mañanas Complejas”. Un ciclo de foros sobre algunas áreas clave de las políticas sociales, donde invitábamos gente de todos los partidos a exponer, en plena crisis. Gente de la sociedad civil, de los sindicatos y gente que venía del ámbito de Naciones Unidas. Tuvieron un formato novedoso, que se transmitía en vivo y en directo por la radio. En aquel momento era la radio Nuevo Tiempo que la transmitía con Blanca Rodríguez y Traverso.

(Gustavo Leal, cofundador de “El Abrojo”)

---

<sup>109</sup> María Belén Villegas Plá, ‘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*, Universidad Nacional Autónoma de México Nueva Época, LX.224 (2015), 71–102.

<sup>110</sup> *Mecanismos de Coordinación de Las Políticas Sociales: Acuerdos y Disensos Entre Los Partidos Políticos y Las Organizaciones de La Sociedad Civil*, ed. por Gustavo Leal F., Enfoque, 1. ed (Montevideo, Uruguay: Frontera Editorial, 2003).

Lo importante a destacar de esta instancia es el consenso sobre una situación de emergencia social que se debía atender y las distintas opiniones respecto al diseño institucionalidad del sistema de políticas sociales del país, y particularmente, respecto a la idea de crear un Ministerio específico para ello.

Ahí nosotros (como Abrojo) tuvimos discrepancias importantes con el Frente Amplio. ¿Por qué? En aquel momento, los dos representantes del FA eran Leonor Soria, que después trabajó en el MIDES, y Cristian Mirza; que también trabajó en el MIDES. Me acuerdo de que venían delegados del partido nacional, del partido independiente, del partido colorado y del FA. Por el PIT-CNT iba Juan Castillo, y por la iglesia católica venían dos personas de la parte de la pastoral y de las ONG católicas. (...)

Empezaron a participar, y habíamos hecho un cronograma de lo que había que discutir y se iba avanzando, se presentaban mociones y se iba acordando, un proceso complejo, pero bien interesante y está todo registrado. Entonces en ese proceso, uno de los últimos capítulos era la institucionalidad de las políticas sociales; ahí había como dos visiones. Una era que había que crear un Ministerio de Desarrollo Social y otra era que no era necesario eso y que había que fortalecer lo que ya existía. Y que era fortalecer la OPP, esa era la visión del FA. Los dos representantes del FA estaban en contra de crear un Ministerio y los dos terminaron trabajando en el MIDES. (...) Fue una solución política que se encontró por el tema del Plan de Emergencia. Pero la idea del Plan de Emergencia era un programa que colgara de la OPP. El FA en ese documento marcó la discrepancia con la idea de un Ministerio de Desarrollo Social. (...)

El Frente Amplio se plantó de que no era necesario la creación de un Ministerio y hablaban del Plan de emergencia que era una síntesis política que había hecho Tabaré Vázquez que ya la había presentado en 1999 como plan de campaña electoral, y después con la crisis tomó mucha más fuerza, pero eso siempre terminó siendo una propuesta que no estaba finamente elaborada. Ese proceso de discusión, Caetano dice que este proceso de discusión tuvo una incidencia central en la creación del MIDES, que nunca fue reconocido.

(Gustavo Leal, cofundador de “El Abrojo”)

## **Desde la Intendencia de Montevideo**

Según nos relata Ana Olivera<sup>111</sup>, los antecedentes relevantes de la conceptualización de las políticas sociales cuando el Frente Amplio llegó al gobierno nacional pueden ubicarse en 1995, año en que la Intendencia de Montevideo tuvo a su cargo la coordinación de la Red de Políticas Sociales de URB-AL y la Red de lucha contra la pobreza<sup>112</sup>. En aquel contexto, surgió la iniciativa de conformar el Observatorio Montevideo de Inclusión Social que elaboró cartografía social, a través

---

<sup>111</sup> A partir de la entrevista realizada a Ana Olivera, quien fue Intendenta de Montevideo en el período 2010-2015, y subsecretaria del MIDES durante el primer y tercer período de gobierno del Frente Amplio

<sup>112</sup> Proyecto de la Red 10 “Lucha contra la Pobreza Urbana” del Programa Urbal, que involucró también a las ciudades de Buenos Aires, Porto Alegre, San Pablo, Barcelona y Saint Denis.



de un sistema de georreferenciación de la información. Se elaboró un diagnóstico cuantitativo y cualitativo sobre los procesos de exclusión social en el territorio.

Se hablaba en términos de exclusión social, entendida como:

“La noción de exclusión social permite captar procesos sociales que otros fenómenos basados en la observación de privaciones materiales y de ingresos –especialmente la medición de la pobreza con el método del ingreso- no son capaces de observar.

(...) La exclusión social se puede representar como la acumulación en el tiempo y en el espacio de riesgos específicos que dificultan o impiden la realización de ciertos derechos (civiles, sociales, económicos, políticos y culturales) y la integración del grupo afectado con su medio o a la sociedad. Conceptualmente la perspectiva de la exclusión social representa un modelo multidimensional y procesual para el entendimiento de los distintos factores que contribuyen a la generación de situaciones de vulnerabilidad social. Centralmente la exclusión social está definida por los mecanismos institucionales y los procesos que determinan que ciertos sectores sociales no tengan las mismas oportunidades de integración que otros. En consecuencia, la exclusión social más que representar un estado, refleja un proceso que puede llevar a distintos resultados (pobreza, desigualdad, marginalidad). Planteado desde esta perspectiva los excluidos son colectividades, grupos sociales y no individuos aislados.”<sup>113</sup>

El diagnóstico se presentó en términos de integración social para los distintos barrios de Montevideo, y para su medición se utilizaron indicadores referidos al retraso de talla en niños que expresa los resultados de la herencia y de las condiciones nutricionales, indicadores asociados a la educación y el trabajo como fuentes de socialización para la integración (repetición escolar en primer año, primaria incompleta en las personas entre 15 y 65 años, desempleo y precariedad en el empleo), indicadores de pobreza e indigencia monetaria, localización de asentamientos irregulares, población atendida en salud pública y hacinamiento en los hogares, problemas de vivienda y medioambientales (estos últimos a partir de informantes calificados locales). Si bien había indicadores que registraban ciertas mejoras, los que refieren al empleo y la pobreza empeoraron considerablemente en el período 2001-2003.

Se mencionaba allí, que la red de protección social vinculada a los riesgos del empleo se había desvinculado de la realidad laboral que se estaba viviendo en el país. A los efectos de valorar la pobreza e indigencia monetaria, se utilizaron los indicadores oficiales, pero también se calculó lo que se denominó la vulnerabilidad a la indigencia y a la pobreza, sumando el valor correspondiente a la mitad de la línea. Se problematizaba de esta manera el hecho de que los ingresos de las personas pueden superar el valor de las líneas en un monto muy pequeño y ya dejan de ser clasificadas como

---

<sup>113</sup> Gustavo Leal, *Seminario Mapa de la Exclusión e Inclusión Social en Montevideo Una mirada a 20 años de democracia en la ciudad.*, s.l., 2004.

indigentes o pobres<sup>114</sup>. El problema se remarcaba en la existencia de una importante cifra de montevideanos que se encontraban desde hacía varias generaciones en situación de vulnerabilidad, y lo peor era la concentración de estos ciudadanos en determinados barrios, generando aislamiento social y por lo tanto problemas para la integración social, retomando a lo que ya había sido señalado por el sociólogo Kazzman<sup>115</sup>. (Para quienes trabajamos con estas temáticas, ya no nos sorprende reconocer esas dos grandes manchas de Montevideo, donde existen los niveles más críticos del indicador que se mire). A esto se sumaba, lo ya identificado por Juan Pablo Terra<sup>116</sup>, de la mayor incidencia de la pobreza en la infancia.

De este diagnóstico surge la crítica a las políticas focalizadas de los años previos, sin vinculación al resto de las políticas universales, quedando la lucha contra la pobreza encerrada en si misma, circulando entre políticas pobres para pobres. Así lo expresaba el coordinador del Observatorio Montevideo de Inclusión Social, el sociólogo Gustavo Leal:

“...es una suerte de abandono de las pretensiones regulatorias comunes, o tal vez, la acción de “amurallar” a la pobreza en el seno de planes específicos sea hoy una nueva tecnología de regulación basada en el control del riesgo. ¿Hay espacio para construir una alternativa de dignidad en la miseria y la pobreza extrema? La respuesta es no. No hay espacio. No hay pobreza digna, y no hay formas dignas de exclusión. Esto no quiere decir que no exista dignidad en los pobres y los excluidos.”<sup>117</sup>.

La concepción de lo social y los debates sobre la elaboración teórica de las políticas sociales se continuaron procesando en dos espacios paralelos, que fueron insumo para la elaboración del documento “El Uruguay Social”<sup>118</sup>. Por un lado, la Fundación Friedrich Ebert y por otro, en la Comisión del Programa del Frente Amplio.

---

<sup>114</sup> “La pobreza y la indigencia se calculan por los ingresos y se estipula que a partir de determinado ingreso una persona es pobre o indigente. Pero ¿que pasa con las personas cuyos ingresos son, por ejemplo, 100 pesos más que la línea de indigencia? Técnicamente no es indigente, pero es vulnerable al fenómeno porque cualquier mínimo cambio en sus ingresos lo ubicará por debajo de la línea. De acuerdo con esta línea de análisis ser pobre hoy implica tener un ingreso menor a 3800 pesos per cápita al mes, situación en la que estaban en el 2003, 559.000 personas. A partir de esta formulación también generamos otra medida que es la vulnerabilidad a la pobreza. Con la misma lógica se estipuló que los vulnerables a la pobreza son aquellos que no siendo pobres sus ingresos son inferiores a una línea y media de pobreza. Así tenemos que en Montevideo en el 2003 los vulnerables a la pobreza fueron 278.000 personas. El resumen, Montevideo es una ciudad que en el 2003 tenía el 61% de su población indigente, pobre o vulnerable a estos fenómenos. Es decir, 837.000 personas en algunas de esas condiciones.” Leal, *Seminario Mapa de La Exclusión e Inclusión Social En Montevideo Una Mirada a 20 Años de Democracia En La Ciudad*, op.cit. s/n

<sup>115</sup> Rubén Kazzman, ‘Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos’, *REVISTA DE LA CEPAL*, 2001, 19.

<sup>116</sup> Juan Pablo Terra, *La Infancia En El Uruguay (1973-1984): Efectos Sociales de La Recesión y Las Políticas de Ajuste*. (Montevideo: CLAEH, 1986).

<sup>117</sup> Leal, *Seminario Mapa de La Exclusión e Inclusión Social En Montevideo Una Mirada a 20 Años de Democracia En La Ciudad*.

<sup>118</sup> Tabaré Vazquez, ‘Uruguay Social. Emergencia y políticas estructurales’ (El gobierno del cambio. La transición responsable. Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría, 2004).

En la Fundación se reunieron representantes de las ONG que trabajaban en el tema, parlamentarios frenteamplistas, universitarios, y aquellos que estaban gestionando los programas sociales que implementaba la Intendencia de Montevideo. Allí, se plantearon diversos debates, desde las distintas esferas de participación. pero quedaron definidos claramente dos aspectos. Primero, la no contraposición de las políticas sociales focalizadas contra las universales. Segundo, la necesidad de implementar un Plan de emergencia para atender la grave situación de crisis social. Propuesta que ya había sido planteada en el Parlamento por el Frente Amplio cuando era oposición y que instrumentó durante el gobierno departamental por Montevideo. Así lo expresaba Ana Olivera:

“... es decir, había que desplegar políticas universales vinculadas con el mundo del trabajo, vinculadas con la educación, vinculadas con la salud, pero además había que llevar adelante un plan de emergencia.”

(Ana Olivera, Subsecretaria del Ministerio de Desarrollo Social: 2005-2010; 2015-2020)

El plan de emergencia desarrollado desde la Intendencia de Montevideo instrumentó programas de trabajo transitorio, programas alimentarios y vinculados a la salud. Se crearon las policlínicas municipales para la atención a la salud, bajo el diagnóstico de que, aunque las personas tenían acceso a las mutualistas, no tenían dinero para comprar los medicamentos. Se incrementó la dotación gratuita de medicamentos en estas policlínicas. A estas tres áreas (trabajo, salud, alimentación) se sumaron las acciones para las personas en situación de calle. Esta experiencia se tornará un antecedente fundamental en la elaboración e implementación del PANES.

### **Desde la crisis y la emergencia: “el hospital de campaña”**

*“Armen el hospital de campaña”* dijo Atchugarry....

Estas son palabras de la Ministra de Desarrollo Social, Marina Arismendi, quien fuera la primera ministra de esta institución en el primer y último gobierno del Frente Amplio (2005-2010; 2015-2020). Cuando estalla la crisis, en 2002, y asume Atchugarry como Ministro de Economía en el gobierno del partido Colorado, se arma una Comisión integrada por el entonces Ministro de Salud, la Decana de la Facultad de Medicina, la directora del Hospital de Clínicas, e integrantes de la Comisión Salud y la Comisión de Asuntos Laborales del Senado, con el objeto de armar el “hospital de campaña”. Iba a cerrar la emergencia del Hospital de Clínicas y se necesitaba una solución “ad hoc” que resolviera la ausencia del servicio público.

El hospital de campaña (salud) junto a otras dos medidas: las canastas de alimentos del Instituto Nacional de Alimentación INDA (alimentación) y las asignaciones familiares HMR para que tuvieran acceso aquellos hogares que no tenían trabajo formal (transferencias monetarias), fueron las tres medidas que se tomaron para enfrentar la crisis social que se vivía en el país. Fueron antecedentes de maneras de hacer en lo social, y fuente de origen de lo que hoy conocemos como las transferencias monetarias del Plan de Equidad, según nos cuenta la Ministra Marina Arismendi.

Las Asignaciones Familiares fueron creadas en Uruguay en 1943, inspiradas en el modelo francés. Inicialmente se trató de una transferencia monetaria para los trabajadores asalariados con el objeto de contemplar la carga salarial por el cuidado de los niños y fomentar la baja natalidad. Las leyes que se votaron en 1999 y luego en 2004, llamadas las HMR<sup>119</sup> (hogares de menores recursos) intentaron ampliar el criterio de acceso a la población de bajos recursos que no se encontraba cubierta. En 1999 se votó la ley N° 117139 ampliando la prestación a los desocupados que hubieran percibido el seguro de paro, a mujeres embarazadas o que fueran el único sustento del hogar y no contaran con salarios superiores a tres salarios mínimos (SMN). En 2004, bajo la ley N° 17758, se extendió la prestación a los hogares cuyos ingresos fueran menores a tres SMN y que no cobraran por ningún otro régimen, sin exigir la contribución a la seguridad social. Estas iniciativas constituyen un importante antecedente para lo que haría luego el Frente Amplio, ya que introduce un nuevo criterio de asignación de prestaciones del Banco de Previsión Social (BPS), que no responde a la exigencia de una cotización a la seguridad social, ni tampoco a un criterio de invalidez para el trabajo.

En contexto de plena crisis, se entregaron las canastas de alimentos a través del Instituto Nacional de Alimentación (INDA). Los antecedentes del INDA datan de 1937, cuando el entonces Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social designó a la Comisión de Comedores Públicos de Montevideo con el nombre de “Instituto de Alimentación Científica del Pueblo”, extendiendo su ámbito de actuación a todo el territorio nacional. En 1942 se creó el Instituto Nacional de Alimentación cuya función era proporcionar y regular todo lo referido a la alimentación en el país. Sus cometidos consistían en gestionar el Sistema Nacional de Comedores y de otorgar canastas de

---

<sup>119</sup> La primera ley de HMR es más restrictiva que la segunda, además de pertenecer a un hogar con ingresos menores a tres salarios mínimos mensuales, se debe estar en situación de desocupación siempre y cuando haya dejado de percibir el seguro de paro, estar embarazada, o ser mujer único sustento del hogar. La segunda ley extendió la prestación a todos los hogares de ingresos menores a tres salarios mínimos que no estuvieran comprendidos en las leyes anteriores de Asignaciones Familiares.

alimentos a grupos específicos de poblaciones (enfermos crónicos y riesgo nutricional). A partir de 2015, el INDA se traslada bajo la órbita del MIDES<sup>120</sup>.

Pero como lo señala Marina Arismendi:

La historia del Uruguay ha colaborado para lo que después hicimos como Frente Amplio. (...) ... todos los niños y niñas en el Uruguay pre-dictadura, cuyos padres tenían trabajo formal, que era entonces la mayoría, era el Uruguay del metal, de la lana, del caucho, del vidrio, de los frigoríficos; tenían las asignaciones familiares y el servicio odontológico, esos niños podían acceder a una cosa de bastante calidad.

(Marina Arismendi, Ministra de Desarrollo Social, 2005-2010, 2015-2020)

Estas prestaciones y servicios estaban instalados desde hacía tiempo en Uruguay: las asignaciones familiares, el INDA y el hospital público. No fueron innovaciones institucionales, sino que lo que cambió fue la manera de dar respuesta frente a la crisis. Esto es:

- la ampliación del acceso a los beneficios cambiando el criterio de otorgamiento, ya no es la contribución a la seguridad social ni la invalidez para el trabajo, son los ingresos insuficientes para la alimentación, priorizado la infancia.
- la solución “ad hoc”, para dar respuesta a un servicio público que no funciona adecuadamente en atender a toda la población que lo requiere, mediante la creación de dispositivos emergentes.

Advertimos como estos aspectos se reiteran más adelante en las políticas del Frente Amplio: los criterios que no se basan en el trabajo formal, la preocupación por la infancia, la creación de estrategias “ad hoc” cuando un servicio público no puede dar respuesta adecuada. Así, surgirán, por ejemplo, las transferencias monetarias del Plan de Equidad (2008) y las políticas focalizadas en la primera infancia como Uruguay Crece Contigo (2012).

### **Frente a la emergencia social: la creación del nuevo ministerio y la puesta en marcha del PANES**

Tampoco es posible pensar en el Ministerio de Desarrollo Social sin considerar el PANES. ¿Por qué? La idea de la creación del MIDES fue una decisión de Tabaré Vázquez bajo la fundamentación de que era necesario coordinar todas las políticas sociales, imposible desde otro ámbito. La creación de un nuevo ministerio no estaba en el programa del Frente Amplio. En aquel momento no

---

<sup>120</sup> Ley N° 19355 <<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19355-2015>>.

respondió a una concepción de lo social, fue una decisión pragmática, para poder hacer. Lo explica Marina Arismendi:

Siempre era PANES, como una comisión o una unidad, algo que iba a depender de la Presidencia. A eso nos llama el Presidente a Ana (Olivera) y a mí; y dice algo que nosotros le discutimos a muerte. Él dijo “*tiene que ser un Ministerio*” ...no fue porque Tabaré había leído a Castel ni había leído a no sé quién. Él es un hombre muy práctico. Él dijo: “*si no es Ministerio, no vas a poder articular, porque no van a ser tus pares*”. Porque la idea inicial de él, antes -que le explicamos que no se iba a poder y hubiera sido una locura si lo hubiésemos hecho- la idea de él era tener menos ministerios y tener como una especie de súper-ministerios, donde en el caso del MIDES dependiera salud, vivienda, educación, por esto que hablábamos recién, porque las políticas sociales son la educación pública, la salud pública, la vivienda, el medio ambiente, el trabajo y la previsión social, y todo eso, y el papel de articulador que la Ley le da al MIDES, él se lo imaginaba ... Yo creo que por eso funciono tan bien el Gabinete Social en el primer período, porque era esa la concepción de Tabaré, previo a ganar. Muchos años antes él decía “*son muchos ministerios, esto tiene que estar articulado*”. Digo porque la historia del Uruguay y de cómo van naciendo los Ministerios también... es decir, los ministerios van naciendo debido a demandas político-partidarias que nada tienen que ver con una concepción estratégica. Pero la razón de fondo por la cual nace el MIDES fue porque Tabaré concibió que desde una Unidad dependiente de Presidencia no íbamos a poder articular con los ministros.

(Ministra de Desarrollo Social: 2005-2010, 2015-2020)

Como lo cuenta quien fue la primera ministra del MIDES, la idea original del presidente era reducir la cantidad de ministerios y crear unidades “supra-ministerios” de coordinación. En el caso del MIDES dependería salud, vivienda, educación, medio ambiente, trabajo, previsión social. Esta idea se transformó en la creación de un nuevo Ministerio cuyo rol era, y es, articular la política social nacional, cubriendo las mencionadas áreas.

En el Libro referido a los 30 años de El Abrojo, Gustavo Leal relata los debates suscitados sobre la necesidad de la coordinación de las políticas sociales del país, frente a la crisis social existente y la ya diagnosticada fragmentación del sistema, en el debate promovido por el Abrojo en el ciclo “*Mañanas Complejas*”. El Abrojo es una organización social que venía desde hace años trabajando diversas problemáticas (adicciones, violencia, situación de calle, alfabetización) y creando programas sociales en los territorios más vulnerables.

Hasta los meses posteriores a su elección, y anteriores a su toma de mando, se daba por supuesto que el “buque insignia” de Vázquez se iba a implementar como un “*programa puente*”, dependiente de una fortalecida Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) o incluso de una nueva repartición especial creada para la oportunidad. Y sorpresivamente, en febrero de 2005, Vázquez anuncia que se va a crear un nuevo ministerio para aplicar el Plan de Emergencia, entre otras funciones. Tanto Christian Mirza como Leonor Soria ocuparon posteriormente cargos directivos en el MIDES.

“No sabemos por qué caminos fue que la idea llegó al escritorio de Vázquez”, confiesa Leal. “Pero ahí está. No podemos decir que es una acción directa de El Abrojo, ni siquiera una

consecuencia de nuestras políticas, porque ni yo, ni nadie de la organización hablamos jamás con Vázquez ni con ninguno de sus asesores directos. Realmente no sabemos cómo la idea le llegó, y por qué concretamente decidió adoptarla, pero ahí está. Con sinceridad lo digo, porque no sé cómo fue el momento en que se decidió políticamente eso, lo que sé es que la dirección del Frente Amplio estaba totalmente en contra. Y que luego se creó el MIDES.”

(Gustavo Leal, citado por Gabriel Sosa, en el texto: “Acomodar el cuerpo: Mañanas Complejas y el MIDES”<sup>121</sup>)

Por lo tanto, el Ministerio nace con “un doble rol”: el de articulador y coordinador de las políticas sociales del país, por un lado, y el de implementar el PANES con carácter urgente, por otro. Las primeras Direcciones Nacionales que constituyeron al Ministerio fueron *“como una mesa política del FA, y no por un tema de reparto de cuota, sino porque si esto iba a ser el buque insignia, como lo había definido el Presidente, requería que todos la respaldaran y de que todos los sectores accedieran a la información de todo lo que estaba pasando, porque iba a ser conmovedor ...”*<sup>122</sup>. Cada Dirección del MIDES se ocupaba de un componente del Plan. Esta idea surgió bajo la fundamentación que si cada uno tenía un componente iba a obligar al trabajo en conjunto.

La idea de que había que hacer un “Plan de Emergencia” ya estaba presente en los programas anteriores, desde 1994. Se hablaba de un plan que tenía que ver con erradicar “el hambre” y los asentamientos, los tugurios y las pensiones. En el período de la crisis, el Frente Amplio insiste con esta idea y se la propone al gobierno de Jorge Batlle (partido Colorado). La estrategia del Frente Amplio, siendo un partido de oposición con representación parlamentaria, fue introducir pequeñas modificaciones a las leyes que se votaban a favor de las poblaciones vulnerables, como sucedió con las Asignaciones Familiares HMR que acabamos de mencionar en el apartado anterior. Y los programas instrumentados desde la Intendencia de Montevideo que también comentamos.

El PANES tuvo varios componentes. El más extendido y la puerta de entrada hacia los restantes consistió en una transferencia monetaria. Tuvo otros componentes complementarios a la prestación monetaria: programas socioeducativos para la integración social y el trabajo (“Construyendo Rutas de Salida”, “Trabajo por Uruguay”; “Opciones productivas”), atención de la urgencia alimentaria y de vivienda (“Tarjeta Alimentaria” y “Mejoramiento del Hábitat”), alfabetización para adultos (“En el país de Varela, yo sí puedo”). Luego de dos años y medio, el programa finalizó. Al componente de la transferencia monetaria se le llamó “Ingreso ciudadano”, bajo la idea de que este ingreso monetario sería el “anzuelo” para incluir a la población en los restantes componentes.

---

<sup>121</sup> *30 Años 30 Historias: El Abrojo 1988-2018*, ed. por Anabella Aparicio, Gabriel Sosa, y Ana Casamayou, Primera edición en Irrupciones (Montevideo, Uruguay: Irrupciones Grupo Editor, [2018], 2018), pp. 93–95.

<sup>122</sup> Ana Olivera. Entrevista, diciembre 2017.

Fue también un descubrimiento de una realidad no visible, de la existencia de poblaciones que vivían en una situación de precariedad y con déficit de todo tipo, por ejemplo, el no saber leer ni escribir. Algunos actores políticos mencionan que fue un gran aprendizaje para los estudiantes y docentes universitarios que participaron del plan de poder conocer y observar esa realidad, y también dirán que lo fue para ellos<sup>123</sup>. En la actualidad pueden encontrarse muchos “operadores sociales” que trabajan en territorios de contexto deprimido y con poblaciones vulnerables, y que han desarrollado todo un “*métier*”, un saber hacer del asunto. Una realidad no visible que se volvió visible fue, tal vez, uno de los grandes méritos del Plan.

¿Por qué terminó? Como lo dicen varias evaluaciones realizadas y también las autoridades políticas, el PANES tuvo objetivos más ambiciosos de lo que realmente era posible con los instrumentos creados. Se pensó que, en el transcurso de dos años, la situación de las familias beneficiarias habría cambiado de tal manera, que ya no sería necesario contar con un Plan para atender la emergencia. Ciertamente es que la realidad del país comenzó a cambiar en aquel momento, la situación de crisis experimentada por la población uruguaya a inicios de siglo había pasado. ¿Pero que pasó con las familias más vulnerables? El PANES mejoró ciertas condiciones de la vida de estas familias, fue la primera vez que el Estado llegaba de forma personalizada a sus hogares para entregarle una ayuda monetaria y otra serie de soluciones y opciones. Sin lugar a duda, esta ayuda no fue homogénea para todos, dado que no todos pudieron acceder a los distintos componentes del Plan (no necesitaban la ayuda ofrecida, había cupos limitados o determinadas características que cumplir). Era momento de pasar de una concepción de emergencia a una concepción de equidad, y de la construcción institucional del Ministerio.

...esa decisión fue porque el tema era que el PANES era una ruta de salida, porque nosotros íbamos a transformar la realidad de tal manera, que la persona iba a entrar por acá al PANES, nosotros le íbamos a hacer un trabajo de capacitación, le íbamos a hacer Trabajo por Uruguay, le íbamos a dar una transferencia, le íbamos a arreglar los dientes, lo íbamos a llevar al médico, le íbamos a sacar la cédula de identidad, después aprendimos que lo íbamos a alfabetizar, que lo íbamos a hacer ver porque después descubrimos que teníamos personas ciegas por cataratas. (...). En realidad, ahora estamos en otra época. Eso fue una epopeya, teníamos todos ..., teníamos todos un miedo espantoso, le pedimos más al PANES de lo que el PANES podía dar. Nos imaginamos que íbamos a hacer una transformación que era imposible solamente con el PANES. Pero en realidad, el PANES dio unos resultados impresionantes, visto en perspectiva. Cuando dijimos que el plan terminaba en dos años, todo el mundo dijo que estábamos locos...

(Marina Arismendi, Ministra del MIDES : 2005-2010, 2015-2020)

---

<sup>123</sup> Selva Braselli, “Raconto” Sobre Cómo, Por Qué Y para Qué, Se Fundó El Mides’, *La Onda Digital*, 661, 2014 <<https://laondadigital.uy/LaOnda2/661/A6.htm>> [consultado el 17 de marzo 2019].



Recuerdo los temores que se infundía con el fin del PANES. Autoridades políticas externas al Ministerio temían por la población beneficiaria que quedaría sin ayuda, y por lo que podría suceder. Desde “dentro” del Ministerio, la preocupación era el porvenir. Habían pasado dos o tres años en un contexto de crear y responder a la urgencia. No hubo tiempo de pensar en el mediano plazo, la construcción institucional había quedado relegada. ¿Qué hacer entonces? ¿Cuál era la nueva propuesta y el quehacer del Ministerio? Esta respuesta la encontraríamos en el Plan de Equidad. Pero cierto es que el plan contenía una serie de propuestas de programas, pero no la forma en que se organizaría el Ministerio, que sufrió una reestructuración. La primera de varias en los sucesivos gobiernos del Frente Amplio.

### **Conceptualización y focalización del PANES: la colaboración de la Universidad**

El nuevo gobierno quería demostrar dos cuestiones importantes:

- la presencia, la responsabilización y la protección del Estado a la población vulnerable,
- la transparencia con relación a la manera de distribuir los beneficios sociales, oponiéndose al clientelismo típico que caracterizaba a los partidos tradicionales. Suponía la llegada del Estado a todos los que había que llegar.

Para ello fue fundamental el trabajo colaborativo con la Universidad de la República, a lo que se fueron sumando otros “aliados”. El convenio con la Universidad consistió en la elaboración del instrumento de selección para los beneficiarios del PANES y en el trabajo de campo para la focalización.

La población objetivo del Plan comprendía a las personas pertenecientes al primer quintil bajo la línea de pobreza monetaria (Línea 2002, INE). Según la Encuesta Continua de Hogares (ECH) de 2003 correspondía al 6,3% de la población.

Como criterio de identificación de la población objetivo se propuso el índice de carencias críticas (ICC), bajo la fundamentación de que considerar sólo el ingreso no contemplaría todas las dimensiones de las privaciones que enfrentaban los hogares y, a su vez, las declaraciones de ingresos de los hogares solían ser dudosas, más aún en la población de los estratos más bajos cuyos ingresos son inestables y variables mes a mes. Por tanto, las variables incluidas en el índice tienen alta capacidad para predecir ingresos. Estas variables comprendían: la composición del núcleo familiar, la calidad de la vivienda, el acceso a servicios, el equipamiento del hogar, el nivel

educativo de los adultos, la asistencia a centros educativos de los menores y la situación laboral de los adultos.

Este nuevo instrumento modificó la manera en el otorgamiento de beneficios sociales, pues ya no se trataba de beneficios para asalariados formales, cotizantes a la seguridad social, o para poblaciones específicas identificadas como no válidas para el trabajo (infancia, discapacidad, vejez, etc.). Se trataba de llegar a la población más vulnerable, a partir de un instrumento no manipulable.

Este índice, en su versión actualizada y simplificada, es el instrumento de focalización de las actuales transferencias monetarias del Plan de Equidad (AFAM PE y TUS)<sup>124</sup>. Este tipo de mecanismo de focalización no es lo novedoso en la región. Argentina, Brasil, Chile, México, entre otros, utilizan este método llamado “comprobación de medios”, ya sea como criterio único o combinando algún otro criterio geográfico, de participación comunitaria o categórico<sup>125</sup>.

Lo cuenta Andrea Vigorito, reconocida economista:

A nosotros nos vinieron a pedir un mecanismo, y había que diseñarlo. .... Y ahí hubo una polémica porque a mucha gente le parecía tecnócrata. Había gente más de sociología, los que hacían el campo, ..., pero gente más cualitativa y todo eso, que pensaba que tendría que haber otros criterios, ahí había toda una discusión. Nosotros sugerimos eso porque era lo que desde nuestra lógica podíamos hacer. Y a ellos les gustó porque tenía como una pretensión de objetividad, ellos se ampararon mucho en la Universidad. Se legitimaron mucho aludiendo a la Universidad, diciendo: ‘esto lo hicieron economistas’...y era presentable ante los organismos internacionales, tenía todo eso atrás.

Las prácticas que tenía el BPS eran cualquier cosa, aparte de utilizar el ingreso, eran entrevistas con asistentes sociales que definían por ejemplo la pensión a la vejez, entonces eso era un poco lo que estuvo en juego. Después, lo que paso con las AFAM es que ya se había instrumentado ese método y se dijo ‘¿por qué no seguimos así?’.

(Andrea Vigorito, Universidad de la República)

¿Qué fue lo novedoso? La forma, la manera en que se llegó a la población. Lo nuevo en aquel momento, en un escenario de esperanza y expectativas por gran parte de la población afectada por la crisis, fue la llegada del nuevo gobierno a cada vivienda, a cada hogar en situación de vulnerabilidad, con promesas de cambio y de transformación de aquella realidad que se vivía. El Estado reconocía a aquellas personas como sujeto de consideración. Los hizo visibles.

---

<sup>124</sup> DINEM, ‘índice de carencias críticas’ (MIDES, 2013)

<<http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/61719/1/que-es-el-indice-de-carencias-criticas.-2014.pdf>>.

<sup>125</sup> Simone Cecchini y Aldo Madariaga, *Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y El Caribe* (Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2011).

Se realizaba una “visita” al hogar relevando información estandarizada para calcular luego -a partir del ICC- si correspondía el acceso al plan. A esta modalidad se le llamaba “*los desembarcos*”. Fue una experiencia novedosa en la implementación de los programas de transferencias monetarias creados en América Latina, donde en muchos de ellos existía un componente “comunitario” en la decisión acerca de quiénes serían los beneficiarios. Pero, además, existía una cuestión de escala, de tamaño de país, que hacía que este mecanismo fuera posible en Uruguay.

Esta experiencia de colaboración, bastante inédita para el contexto latinoamericano, fue reconocida y premiada internacionalmente como Mejor Práctica en la Conferencia 2009 de la Red para el Crecimiento, la Equidad y la Reducción de la Pobreza, realizada en La Haya bajo el título “Políticas para reducir la desigualdad en el mundo en desarrollo”<sup>126</sup>.

### **Las contrapartidas**

La Universidad, en el marco del convenio de colaboración con el MIDES<sup>127</sup>, fundamentó la idea de que el Plan tuviera contrapartidas en educación (asistencia a centros educativos) y salud (controles sanitarios). Los asesores universitarios sostuvieron que tanto los debates político-ideológicos en los países desarrollados como las experiencias de los programas similares en América Latina iban en dicha línea, y conquistaban mayor aprobación en la opinión pública. De este modo, se sostuvo que la fundamentación respecto a exigir contrapartidas aparecía tanto entre los defensores de la intervención del Estado como en los liberales. El enfoque neoconservador y liberal defendía que el Estado solo debía actuar cuando los soportes familiares e individuales fallaran, y el individuo no pudiera satisfacer sus necesidades en el mercado. Por ello, las políticas y ayudas sociales debían focalizarse en estas poblaciones, exigiendo contrapartidas para evitar crear clientelas pasivas de la asistencia pública del Estado. Debía comprobarse entonces la falta de medios para subsistir, cuestión que debería ser verificada y actualizada en determinado tiempo. Desde este enfoque se promovía el abandono de la idea universalista de los derechos sociales, reorientando la política social hacia los sectores que se veían imposibilitados de satisfacer sus necesidades vía el mercado, pero a cambio era necesario solicitar condicionalidades. Se entendía que los derechos sociales debían acompañarse de obligaciones. El diagnóstico resultaba de la idea del agotamiento del sistema de derechos sociales que se habían instituido dado que generaba

---

<sup>126</sup> Verónica Amarante y Andrea Vigorito, *Investigación y políticas sociales. La colaboración entre la Udelar y el Mides para la implementación del Panes*, Ediciones Universitarias (Montevideo: D - Universidad de la República, 2012).

<sup>127</sup> Carmen Midaglia, ‘Contrapartidas y regulación en el marco de las Nuevas Políticas Sociales’ (Instituto de Ciencia Política, 2005).

déficits financieros, ineficiencia en la redistribución de bienes y recursos, y la generación de clientelas pasivas que carecían de incentivos para integrarse de forma activa a la vida social y productiva.

Por otra parte, desde el enfoque socialdemócrata, se reconocían algunas críticas al modelo del Estado social pero sus fallas no se explicaban ni por la responsabilidad de los individuos ni por la naturaleza de los derechos adquiridos, sino por la forma en cómo se habían instrumentado los servicios sociales. Se entendía que los derechos sociales adquiridos habían sido producto de un proceso histórico conflictivo, de luchas sindicales y organización de los sectores populares y los trabajadores; por tanto, la exigencia de contraprestaciones sólo podría tener lugar bajo la certeza de que las sociedades ofrecieran inclusión para todos. Así, las correcciones a la instrumentación consistían en descentralizar las políticas sociales para lograr un mejor acceso y acercamiento de las demandas por parte de la ciudadanía, y que las contrapartidas podían sustentarse en derecho de participación en los servicios sociales.

Como ejemplo de los programas sociales creados se menciona los de tipo “*workfare*” en un extremo (en los cuales la ayuda se da a cambio de trabajo público o comunitario), y en el otro, los servicios de carácter universal de la seguridad social. Como posición intermedia, se menciona el RMI en Francia, “*que se apoya en un compromiso entre el individuo y la colectividad, teniendo en cuenta las necesidades, aspiraciones y posibilidades de los beneficiarios*”<sup>128</sup>.

La idea de una política de ingreso mínimo se propone como orientadora del Plan de Emergencia y como articulador con el resto de las políticas sociales existentes. Así se enuncia en el mencionado documento orientador del Plan:

“Las bases de esas políticas refieren a que: (i) es un derecho social en principio accesible a todos y se traduce en que los sectores excluidos tienen derecho de disponer de un mínimo de recursos que le permitan reencontrar a esos grupos un lugar en la sociedad; (ii) es una forma de institucionalizar la deuda social existente, (iii) supone un contrato y, por ende, cuenta contrapartidas definidas orientadas a la inserción del beneficiario en la sociedad”<sup>129</sup>.

Se menciona que, independientemente del enfoque que adoptara el Plan de Emergencia, fundamentado en estudios sobre la opinión pública europea, desde ambas perspectivas no se admite la existencia de prestaciones directas sin contrapartidas. Los fundamentos recaen en el temor al

---

<sup>128</sup> Carmen Midaglia, ‘Contrapartidas y regulación en el marco de las Nuevas Políticas Sociales’ (Instituto de Ciencia Política, 2005).

<sup>129</sup> Midaglia, op.cit, p.4.

aumento del gasto público y la carga impositiva del Estado, por un lado, y por otro en el incentivo a que las poblaciones ayudadas generen dependencia estatal, sin actuar para salir de esta situación. Este debate permanecerá vigente a lo largo de todo el período<sup>130</sup>.

Se consideran, a su vez, las experiencias de las transferencias monetarias que surgieron en América Latina como expresiones minimalistas de las promovidas en los países desarrollados. Se destacan Oportunidades (ex Progresas) en México y Bolsa Escola en Brasil como experiencias exitosas y los programas Trabajar en Argentina, Chile y México como experiencias con debilidades para superar la pobreza. Estos programas fundamentan sus objetivos en la inversión de capital humano de los grupos desfavorecidos promoviendo acciones como contrapartidas en educación, salud, y, en algunos casos, alimentación.

A partir de estos antecedentes teóricos y empíricos se elaboraron recomendaciones para la elaboración y regulación del Plan de Emergencia en Uruguay. Estas consistieron en:

- La necesidad de “mostrar un Estado creíble” en materia de regulación y control de contraprestaciones, dejando atrás los déficits históricos en la materia.
- La simplicidad y valoración social de las contrapartidas, en educación y salud.
- La regulación de las contrapartidas debía realizarse a nivel central de los organismos, y no a nivel micro (escuela o policlínica), a diferencia de los mecanismos antecedentes. Esto evitaría la sobrecarga de trabajo de quienes están trabajando con la población en forma directa y evita la subjetividad que generan los lazos cercanos. *“La idea de los favores o la lástima no tiene que formar parte del PANES, que pretende ser una política en una primera instancia de asistencialismo responsable, para convertirse en el futuro en un programa contra cíclico”*<sup>131</sup>.
- La regulación y centralización de la información debería ser asumida por el nuevo Ministerio, fortaleciendo su rol de coordinador de las políticas sociales.
- El monitoreo y la evaluación de las políticas sociales debía ser también un cometido del ministerio, como forma de potenciar su rol de coordinador, admitiendo también evaluaciones externas.

---

<sup>130</sup> Marcos Supervielle y Lorena Custodio, ‘La Solidaridad Como Fundamento de Las Políticas Sociales Progresistas: Una Mirada a Partir de Programas Sociales Del MIDES’, *El Uruguay Desde La Sociología XII / Marcelo Boado, Coordinador --*, 2009.

<sup>131</sup> Carmen Midaglia, ‘Contrapartidas y regulación en el marco de las Nuevas Políticas Sociales’ (Instituto de Ciencia Política, 2005).

- Las contrapartidas de otros componentes que se articularan en el Plan debían ser superiores al ingreso mínimo otorgado por el Plan, de modo que supusieran un incentivo para los beneficiarios.
- La existencia de sanciones durante el primer año del Plan debería traducirse en la suspensión del beneficio, con previo aviso, visitas al hogar y estudio de la situación particular.

Estas fueron las bases y fundamentaciones para la existencia de contrapartidas en el Plan de Emergencia, debate que seguirá presente, en todas las variaciones y modalidades implementadas de lo que actualmente son los programas de Transferencias monetarias del Plan de Equidad. Con la experiencia propia en el correr de los años, los debates sobre las contrapartidas de los programas para los grupos vulnerables cobran fuerza por momentos, sobre todo en los meses en que la suspensión de los beneficios sucede. Desde la Universidad y desde las autoridades del MIDES aparecen los voceros a favor de no penalizar los incumplimientos, sobretodo cuando estos ocurren por la falta de cupos o problemas de accesibilidad a las instituciones educativas y de salud. Por otra parte, en la opinión pública, los partidos de oposición y ciertos sectores del Frente Amplio, la idea de otorgar beneficios monetarios sin contraprestaciones mínimas parece una idea inaceptable.

### **Una lógica de hacer lo social: “el ensayo y el error...” y “la urgencia”**

La urgencia y el hacer dominaban la puesta en marcha del Plan, pero también el descubrimiento, el ensayo y error sobre la marcha. Surgían cambios cuando se revelaban las necesidades de la gente, como fue la situación en el componente Mejoramiento del Hábitat donde se vislumbró la necesidad de baños y cocinas antes que agregar o agrandar una habitación para evitar el hacinamiento.

“De la misma manera como en el año 2005 no podíamos hacer licitación, le pedimos al Ministerio de Vivienda que comprara ventanas, puertas, chapas para hacer una habitación. No la hizo la licitación y cuando salió, salió a las cansadas, fue una lucha a brazo partido, y cuando hicimos eso nos dimos cuenta de que estábamos equivocados. Que la habitación la precisaban sí, pero a la larga la hacían solos, la vida nos demostró que lo que necesitaban era el núcleo húmedo de la vivienda. Luego aprendí que se llamaba así, y que cocina y baño era lo que teníamos que hacer, que lo demás lo hacía la gente. Que el hacinamiento era un problema, pero más grave era lo otro.”

(Marina Arismendi, Ministra del MIDES : 2005-2010, 2015-2020)

¡Se descubrió la necesidad de salud bucal que tenían los beneficiarios, y la alfabetización! ¡*En el Uruguay vareliano, había analfabetos!* Así, se fueron modificando los componentes. Se incorporó un servicio de salud bucal para los participantes de Uruguay Trabaja, y se creó el nuevo componente de alfabetización “*En el País de Varela, yo si puedo*”. El programa de alfabetización

no estaba inicialmente en el Plan, tampoco la “*Operación Milagro*” (operación de ojos en Cuba), ni los Emprendimientos productivos.

La anécdota que nos cuenta la Ministra sobre la primera salida para Cuba por la operación de ojos de personas con cataratas es muy ilustrativa del choque entre dos realidades, dos mundos que aprendían a conocerse. Lo que es obvio para uno, pero no para el otro.

“El primer viaje, casi nos morimos cuando suben al ómnibus que los iba a llevar al barco para ir a Buenos Aires a tomarse el avión, nos dimos cuenta de que no tenían equipaje, más que la matera. ¡No tenían equipaje!. Entonces ahí salimos como locos, y la federación de ANCAP y los de UTE nos compraron bolsos que tenían toalla, cepillo de dientes, pasta, jabón, lo mínimo que uno precisa para viajar. (...) Eso lo aprendimos, en el segundo viaje ya fueron con bolso.”

(Marina Arismendi, Ministra del MIDES : 2005-2010, 2015-2020)

Se crearon las canastas de fin de semana en las escuelas que tenían comedor para que los niños pudieran alimentarse los días en que no había escuela. Nos continúa contando Marina Arismendi:

“Tuvimos la mala idea, en aquel momento de que el dulce fuera un kilo de dulce de membrillo, envuelto todo muy bien. Entonces, todas las escuelas que tenían comedor, para no diferenciar y discriminar, le llevábamos el viernes las bolsas, iban los soldados del ejército a todas las escuelas del país y repartían. El niño tenía que levantar su bolsita de fin de semana y llevársela. Existieron lugares donde tuvimos problemas porque las maestras no querían repartirlo. En otras situaciones, con el calor, el dulce de membrillo empezaba a derretirse, y mojaba todo el resto de la bolsa. (...) Luego de eso, logramos sacar las Tarjetas.”

(Marina Arismendi, Ministra del MIDES : 2005-2010, 2015-2020)

De esta manera de hacer y gestionar el Plan, surge la caracterización del PANES como “el árbol de navidad”, dado que se iban agregando prestaciones y componentes a medida que se descubrían necesidades o errores, a medida que se iba comprendiendo la realidad de la gente.

Existieron dos tipos de aprendizajes: uno referido a las necesidades de la población que se atendía, y otro referido a la forma de gestionar. Muchos de estos cambios se pudieron hacer por la poca institucionalización que tenía el Ministerio, se recurrió a crear formas más flexibles de la administración pública. Pero esta lógica también conspiraba hacia la construcción misma de la institución como tal, pues llegaría el momento en que debería responder y actuar como Ministerio. En la urgencia y la resolución de los diversos problemas cotidianos se perdió la visión global de lo que sucedía.

Al momento en que se reflexiona, por ejemplo, sobre las contraprestaciones de las transferencias monetarias, y quienes en aquel momento estuvieron a favor de instrumentarlas, más tarde no lo

consideran así, ni los profesores universitarios que lo recomendaron ni las autoridades políticas del Ministerio que lo instrumentaron.

“... , pensábamos que no era punitivo, era incentivador. Hoy aprendimos que no incentiva nada. Que lo que nos está quedando es el fondo del tarro, podrá incentivar a un hogar que ya está. Y lo otro que aprendimos también que es difícil de sacar es que había una parte importantísima de la sociedad que se había caído. Y que esos que se habían caído que era gente trabajadora, obreros, gente que tenía su casita, o que toda una vida habían tenido un sueldo o que tenían un oficio era más difícil de sacar porque la depresión que tenían era brutal. Y porque lo que teníamos para ofrecer era por debajo de su nivel educativo y de su nivel laboral. Entonces tuvimos que empezar a inventar que hacer con esa gente, porque la gente más pobre, la de la reproducción de la pobreza, la que eran generaciones y generaciones, vos le das la herramienta y se prende”.

(Marina Arismendi, Ministra del MIDES : 2005-2010, 2015-2020)

Cuando realizaba la entrevista a Ana Olivera (en diciembre del año 2017), aparecieron dos situaciones de carácter urgente. La primera fue a partir de un conflicto con una situación de violencia generada por el narcotráfico en Casavalle. Los trabajadores de una policlínica querían cerrarla, los trabajadores del MIDES querían dejar de ir a esas zonas. El conflicto pasaba por el derecho de los trabajadores, y sus reclamos sindicales, y el derecho de los habitantes al acceso a los servicios sociales básicos.

La segunda fue el desalojo de una familia compuesta por tres mujeres, el problema no sólo era buscar una solución habitacional para ellas sino también los muebles que tenían. El problema era encontrar una solución para ese día, ya que ningún servicio o institución podía recibirlas. Tras llamadas telefónicas de la Subsecretaría resolvió el problema para esa noche, el resto se vería luego. Varias personas entraban y salían de la oficina, hacían llamadas telefónicas. Cuando el problema se resolvió, me dicen *“esto no quiere decir que en una hora no tengamos un nuevo problema”*.

### **El Ministerio de Desarrollo Social: una institución en tensión**

¿Por qué decimos que el Ministerio de Desarrollo Social es una institución en tensión? Fue una obra e institución creada por el gobierno del Frente Amplio para gestionar y coordinar lo social, con una constitución particular, por la manera en la que se creó, por las características de sus funcionarios, y además por la misión de la cual se ocupa. Y aquí aparece otra discusión entre la misión oficial, y de lo que realiza, y también de cómo es percibido por el resto de la sociedad. ¿Es el Ministerio de los pobres? ¿Regula y administra la pobreza? ¿Se ocupa de todas aquellas poblaciones de la que el resto del “Estado” no se ocupa?



Lo que comenzó siendo un consenso porque “*algo había que hacer*” para atender la emergencia social ha ido evolucionando hacia desencuentros ideológicos dentro del propio Frente Amplio.

El tema de que los pobres son pobres porque quieren, de que los pobres no quieren trabajar porque nosotros (el MIDES) encima de todo no sé los miles que les damos. Cuando yo les digo las cifras, ¿les digo ‘vos vivirías y mantendrías cuatro hijos con esto, que son las transferencias monetarias que reciben los hogares?’

(Marina Arismendi, Ministra del MIDES : 2005-2010, 2015-2020)

Hoy, mucha gente dice ‘basta de los pobres’.

(Ana Olivera, Subsecretaria del MIDES : 2005-2010, 2015-2020)

Como lo hemos mencionado, los primeros años del Ministerio estuvieron abocados a la puesta en marcha del PANES, a todos los aprendizajes y a todas las dificultades de la gestión. Una vez finalizado, la institución se reestructuró ya que algunas Direcciones debían de cambiar sus funciones y nombres. Lo que comenzaba era el Plan de Equidad, que tenía componentes estructurales y componentes de asistencia. El MIDES se ocupó de la asistencia, y coordinó con el resto de las instituciones del Estado. La tercer reestructura de la institución se produjo de la mano de quien fuera el tercer ministro del MIDES, Daniel Olesker, segundo ministro durante el mandato de José Mujica (segundo gobierno del FA). Su reestructura la llamó la Reforma Social, achicó el número de Direcciones Nacionales, creó una nueva Unidad Ejecutora y “profesionalizó” la gestión y procedimientos. Esta nueva estructura fue desarmada durante el tercer mandato del FA, cuando volvieron las primeras autoridades que habían creado el MIDES.

Esta serie de sucesos conspiraron, a nuestro entender, en la institucionalización del Ministerio. Lo que hace que sea una institución en permanente estado de “reforma” y reformulación. Tanto así, que no es menor los problemas que existieron y existen respecto al estatuto y a las condiciones laborales de sus trabajadores.

El Ministerio comenzó con doce personas y un auto, le siguieron “los treinta y tres” (que eran los cargos de confianza). Luego, un sin número de estudiantes, desocupados bancarios y de la construcción, jubilados, militantes, trabajaron voluntariamente en el MIDES, y/o bajo formas de contratación tercerizada. La regularización masiva de estos trabajadores para estar bajo contrato de función pública se realizó durante el último gobierno del Frente Amplio bajo un proceso que no estuvo desprovisto de conflictos y luchas sindicales.

Podemos entonces visualizar dos lógicas que parecen persistir en la institución y que la enfrentan a una permanente tensión. La primera es la lógica del “ensayo y error” que impide la consolidación de los procesos iniciados, que parecen nunca completarse. La segunda, es la lógica de la “urgencia” que ampara el estado de estar siempre resolviendo “los casos” en la modalidad de asistencia, dejando cada vez más lejos el rol de coordinador de las políticas sociales en su conjunto, y desmarcándose de una lógica de derechos o al menos de institucionalización.

Finalmente, la estructura de cargos no quedó consolidada en el Ministerio, la mayoría de las prestaciones que otorga no se basan en leyes que las garanticen, los múltiples espacios de coordinación interinstitucional carecen de objetivos claros, o han dejado de tener el poder de resolución que tuvo en el primer período. El Ministerio y sus programas tienen una clara orientación hacia el trabajo con las personas. La falta de acceso a determinados servicios y prestaciones parece adoptar el esquema de “cupos” que se consiguen caso a caso.

Ahora es cuerpo a cuerpo, es el trabajo... Nosotros por eso decimos que es la pobreza que nos queda o los derechos vulnerados que nos quedan, que es mucho mejor definición, porque la gente tiene derechos que son vulnerados. Son vulnerados cuando yo tengo en este momento 200 y tantos chiquilines que durante un año lo acompañamos en Jóvenes en Red y logramos anotar solamente a 30 en la UTU, porque a todos los demás le dijeron que no había lugar. Van a entrar, como Marina que me llamo...

(Marina Arismendi, Ministra del MIDES : 2005-2010, 2015-2020)

Entre la resolución de los “cupos” y la urgencia transcurre buena parte del quehacer de la institución, poniendo en tensión su rol de coordinador y articulador de las políticas sociales, para resolver y atender a aquellas personas que tienen dificultades o son rechazadas por otros ámbitos institucionales (la policlínica, la institución educativa, el acceso a una situación habitacional).

El MIDES termina siendo una “puerta de emergencia” de un hospital social. Aunque no exista el remedio para la cura, funciona como paliativo en los casos más acuciantes. Un cupo en un refugio para pasar la noche en el frío invierno cuando estamos ante una situación de desalojo por no lograr pagar un alquiler, una canasta de emergencia o un cupo de la Tarjeta Uruguay Social cuando el hambre asoma, un técnico que escucha problemas que sólo puede aliviar, pero no es poco ese espacio de “reconocimiento”. Algunos casos de éxito auspiciarán la esperanza. Nos referimos a quienes pudieron encontrar un medio de vida a causa de las herramientas del MIDES: ser limpiadora en una cooperativa social, tener un emprendimiento de la marca PROVAS, ser monotributista, obtener la capacitación de asistente personal para poder trabajar como cuidador en

el Sistema de Cuidados. Y alguno de estos casos exitosos provienen de lo bajo del escalafón social. Muchos otros permanecen y reproducen sus condiciones ancladas en la miseria.

### **I.3 Evolución de las políticas sociales: entre la asistencia y el derecho al trabajo**

La asistencia y el derecho al trabajo son dos cuestiones que pueden considerarse como parte coherente de la solución a los problemas de empleo y pauperización en las sociedades modernas, o como dos miradas antagónicas entre sí en una sociedad donde prima la lógica del mercado. Para analizar la orientación que tomó el Frente Amplio siendo gobierno realizamos un análisis de la evolución de la concepción de la política social que fue adoptando en los sucesivos gobiernos y de las acciones principales que se de ella se desprenden.

Antes, haremos un breve paréntesis histórico para ubicar algunas instituciones precedentes que se hacían cargo de lo social, antes de la existencia del Ministerio de Desarrollo Social. Daremos cuenta del Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU), del Instituto Nacional de Alimentación (INDA), del Banco de Previsión Social, y del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a los efectos de considerar los antecedentes de la política social vinculados al ámbito del trabajo y la asistencia. Destacamos las áreas que son priorizadas en este dominio: la alimentación, la infancia, la previsión y seguridad social y el trabajo. Realizamos luego una periodización y análisis de la concepción e instrumentación de la política social del Frente Amplio.

#### **Las instituciones de “lo social” antes de la llegada de la izquierda**

Podemos dividir dos registros separados en el campo de lo social. Por un lado, el asistencial y, por otro, el laboral. De este último, hemos esbozado el legado regulatorio que imprimió el batllismo a principios del siglo XX con la legislación laboral y la forma en que la cuestión social se entendió como obrera. Sin embargo, hemos contado menos respecto de la asistencia.

La asistencia pública tuvo su origen en la órbita estatal bajo una concepción médico-social. Se trataba de aliviar y controlar, fundamentalmente, las enfermedades contagiosas que requerían hospitalización, así como la locura y la mendicidad. En el año 1910 se crea la Asistencia Pública Nacional, que refería a instalaciones hospitalarias para las poblaciones mencionadas, de lo que antes se ocupaba la caridad religiosa y la filantropía. Bajo la Ley de la Asistencia Pública todo

indigente adquiere el derecho a la protección, así como también el niño enfermo y abandonado. En la segunda década del siglo, se crean programas para la atención de la infancia y la maternidad, inspirados en la “Assistance publique” francesa. Ejemplo de esto fueron los consultorios “Gota de leche”<sup>132</sup> donde se distribuía leche a los niños de hasta dos años.

La asistencia pública atendía a aquellos invalidados para el trabajo, como lo analizó Castel para el caso francés. La excepción a esta categorización la constituye el decreto firmado en 1918 que dispuso que en las comisarias de todo el país se suministrase comida a todo habitante carente de trabajo y medio de subsistencia. Esta medida se fundamentó en que “*todo individuo tiene derecho a la vida, y este derecho debe ser reconocido*”.<sup>133</sup>

Dos instituciones que permanecen al día de la fecha, y que se encuentran bajo la órbita del MIDES, tuvieron una visión y fundamento médico para su creación. Nos referimos al INAU (Instituto del Niño y Adolescente en Uruguay) y el INDA (Instituto Nacional de Alimentación).

El actual INAU tiene origen en 1934 cuando a partir de la promulgación del Código del Niño, se crea una institución especializada en la atención a sus derechos. De esta manera, se crea una organización autónoma denominada Consejo del Niño. Con diferentes enfoques que pasaron desde lo médico-jurídico hasta lo educativo e interdisciplinario, esta institución se encargaba de los internados y hogares para niños abandonados, y del apoyo a las madres en situación de dificultad social. En 1988 cambia su denominación a Instituto Nacional del Menor (INAME) cuyos cometidos se abocan a los menores de 18 años en situación de abandono y/o en situación de infracción con la Ley. En 2005, con la aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia, vuelve a cambiar de nombre al actual y su misión consiste en la rectoría de las políticas de infancia, sin cambiar sus competencias anteriores. En ese mismo año, de acuerdo con la Ley N° 17.866, el INAU pasa a estar bajo la órbita del MIDES<sup>134</sup>.

---

<sup>132</sup> En 1907 Uruguay fue uno de los primeros países fuera de Europa en fundar una Gota de Leche, basada en el modelo francés de Goutte de Lait, para distribuir leche pasteurizada y proporcionar atención médica a las madres necesitadas y sus hijos. Según menciona Anne-Emanuelle Birn en su artículo, las Gotas de leche en Uruguay posiblemente cubrieron la mayor proporción de madres y bebés en el mundo, luego de Francia. Tomado de: Anne-Emanuelle Birn, ‘The National-International Nexus in Public Health: Uruguay and the Circulation of Child Health and Welfare Policies, 1890-1940’, *História, Ciências, Saúde–Manguinhos*, 13.3 (2006), 33–64.

<sup>133</sup> Carlos H. Filgueira y Fernando Filgueira, *El Largo Adiós al País Modelo: Políticas Sociales y Pobreza En El Uruguay* (Montevideo, Uruguay: Arca, 1994), p. 22.

<sup>134</sup> <https://www.inau.gub.uy/institucional/historia>

El INDA se crea en 1942, denominado Instituto de Alimentación Científica del Pueblo, con el objetivo de proporcionar y regular lo referido a la alimentación en el país, gestionando el Sistema Nacional de Comedores y el otorgamiento de canastas de alimentos a determinadas poblaciones de riesgo. Como mencionamos, su antecedente fue la Comisión de Comedores Públicos de Montevideo, originados ante la crisis económica que transitaba el país y ante la proliferación de ollas populares en 1932 debido a los problemas de desempleo. La idea subyacente de la creación de dicho instituto era mejorar la condición de salud de los sectores populares. Fue la misma visión que fundamentó la creación del Ministerio de Salud, los programas de atención a la infancia y la idea de promover una vivienda higiénica<sup>135</sup>.

En otra esfera paralela se daba tratamiento a los problemas del trabajo. El Banco de Previsión Social (BPS), creado en 1967, es la institución estatal encargada de coordinar la previsión social y organizar la seguridad social. Surgió bajo la necesidad de contar con un sistema que integrara las Cajas de jubilaciones que existían al momento, según diferentes ramas de actividad; es decir de contar con un organismo que centralizara la administración de los beneficios sociales existentes. En 1973, al inicio de la dictadura, el BPS fue intervenido y sustituido por la Dirección General de Seguridad Social (DGSS) en defensa de la centralización total. Algunas Cajas de jubilaciones continuaban por fuera del sistema. Se modificaron causales de jubilaciones y pensiones (por despido, por maternidad, por discapacidad, por ejemplo). Con la reapertura democrática se logró la reinstitucionalización del BPS.

Por lo cual, el BPS se ocupó, y continúa haciéndolo, de las prestaciones sociales vinculadas a los derechos de los trabajadores formales (desempleo, asignaciones familiares, jubilaciones, cotizaciones para el derecho a la salud), de los riesgos a la vejez (pensiones, programas de vivienda para pasivos) e invalidez (pensiones). Recordemos la reforma que sucedió en 1995 respecto a la seguridad social, pasando de un esquema de regulación enteramente estatal (bajo la órbita del BPS) a un esquema mixto de capitalización individual y estatal. Con la puesta en marcha del PANES, el BPS fue un aliado fuerte del MIDES, respecto al pago y gestión del ingreso ciudadano. Más tarde tuvo articulación por las asignaciones familiares del Plan de Equidad, las pensiones de Asistencia a la Vejez, el monotributo MIDES y los subsidios en el marco del programa Asistentes Personales del Sistema Nacional Integrado de Cuidados.

---

<sup>135</sup> Carlos H. Filgueira y Fernando Filgueira, *El Largo Adiós al País Modelo: Políticas Sociales y Pobreza En El Uruguay* (Montevideo, Uruguay: Arca, 1994).

Por su parte, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, creado con ese nombre en 1967, es uno de los primeros ministerios en Uruguay. Como lo mencionamos antes, en 1907, en el período batllista, surgió la necesidad de una institución estatal que tratara los temas de la regulación y derechos del trabajo y de las relaciones obrero-patrón. En aquel momento se llamaba “Ministerio de Industria, Trabajo e Instrucción Pública”.

Los consejos de salarios, que funcionaban bajo la órbita de este Ministerio, fueron creados en 1943 (Ley N.º 10.449) y suspendidos entre 1973 y 1985 durante la dictadura. Con el retorno de la democracia en 1985 se restituyeron, pero a partir de 1992 dejaron de estar bajo la órbita estatal. Los acuerdos fueron negociados entre empleados y empleadores. En 2005, a través de dos Decretos (N.º 138/2005 y N.º 139/2005), el gobierno del Frente Amplio convoca nuevamente a los consejos.

Un primer análisis a modo indicativo nos permite advertir la evolución de las protecciones creadas bajo la lógica de la seguridad social (derechos de los trabajadores asalariados) y la asistencia antes de la llegada del Frente Amplio. No estamos considerando ni la cobertura ni la calidad de las propuestas, ni los programas implementados bajo la órbita de los gobiernos departamentales. Al respecto, podemos observar<sup>136</sup> cómo hasta la década del ochenta existe un predominio de programas y políticas, vinculados a la seguridad social en estrecha correspondencia con los trabajadores formales, cotizantes a la previsión social, a cargo del Banco de Previsión Social. Es claro que a partir de los ochenta comienza una proliferación de programas para grupos dañados o específicos, fundamentalmente para niños y adolescentes o madres con niños que se encuentren en situaciones de daño: situación de calle; violencia; privación de libertad; y algunos proyectos comunitarios. La mayoría de estos programas están a cargo del INAU. A esto hay que sumarle las iniciativas de combate a la pobreza financiadas por las agencias internacionales, por ejemplo, el programa INFAMILIA, los centros CAIF. La preocupación giraba en torno a la infancia en situación de riesgo social, situación de calle y mendicidad.

Por otra parte, encontramos una reducida “protección” para la denominada “zona de vulnerabilidad”, es decir los “válidos” sin trabajo y los trabajadores informales. Para ellos sólo existía la pensión a la Vejez e invalidez del BPS, que además corresponde a determinado período del ciclo de vida y a determinados arreglos familiares. En 1999 y 2004, se reformula la Ley de Asignaciones familiares, anteriormente para trabajadores formales de bajos ingresos, incorporando

---

<sup>136</sup> Consultar tabla 10 y 11 en Anexo del capítulo I. Se detallan los programas creados por año y el ámbito de actuación, a partir del Repertorio de programas del Observatorio Social del MIDES.  
<http://observatoriosocial.mides.gub.uy>

a familias pobres sin la restricción de la contribución a la seguridad social. Se trata de una transferencia monetaria de cobro bimensual y muy bajo monto; siendo la única transferencia monetaria que alcanzaría a “cubrir” a los trabajadores informales o desocupados sin protección con niños a cargo y muy bajos ingresos.

## De la Emergencia hacia el Sistema Nacional de Cuidados y la disputa de los territorios

Podemos distinguir al menos cuatro “momentos” importantes de la política social instrumentada por los gobiernos del Frente Amplio. Estos refieren a períodos de tiempo que no se ajustan estrictamente a los de cada mandato presidencial, ni a los de cada ministro/a que estuvo a cargo del Ministerio de Desarrollo Social. Los hemos diferenciado haciendo foco en las prioridades políticas fijadas para el MIDES y en los principales programas y políticas que implementó el gobierno nacional (Ver Tabla 2). Estos momentos no son reconocidos de esta manera por quienes fueran las primeras y últimas autoridades políticas del Ministerio. En el último período (2015-2020) retomaron lo que había quedado pendiente: la pobreza que queda, el Sistema de Cuidados y la profundización de las orientaciones y medidas adoptadas en el Plan de Equidad. De esta forma, el tercero fue un momento de reformulación del MIDES, de creación de programas sociales que permanecieron hasta el final del gobierno progresista, pero las orientaciones conceptuales propuestas no se consideraron de igual manera para todos los actores políticos del Frente Amplio.

**Tabla 2: Momentos de la política social durante los tres gobiernos del FA (2005-2019)**

Período	2005-2007	2008-2009	2010-2011	2012-2014	2015-2019
Presidente	Tabaré VAZQUEZ		José MUJICA		Tabaré VAZQUEZ
Ministra/o DS	Marina ARISMENDI		Ana VIGNOLI	Daniel OLESKER	Marina ARISMENDI
Momentos de la política social	I	II		III	IV
Prioridad de la política social	Atender la emergencia social	Avanzar hacia la Equidad		-Articular e integrar las políticas sociales -Atender las desigualdades sociales y extrema pobreza	-Implementar Sistema de Cuidados -Avanzar en la descentralización -Atender la extrema pobreza
Principales programas/políticas	PANES	-Red de Asistencia e Integración social: transferencias monetarias PE, otros. - Reformas estructurales (Salud, IRPF)		-Programas de intervención social de proximidad - Plan 7 zonas	Sistema Nacional Integrado de Cuidados

Fuente: elaboración propia a partir de fuentes documentales y entrevistas.

El primer momento, que abarca los tres primeros años del gobierno nacional del FA (2005, 2006, 2007), concierne a la creación del Ministerio de Desarrollo Social y a la implementación del PANES, que hemos descrito en detalle. Si bien el MIDES se creó con la misión de establecer la coordinación y articulación de la política social nacional y su evaluación, en esta primera etapa, la prioridad estuvo en la puesta en marcha del Plan de Emergencia y menos importancia tuvo la creación de la propia institución<sup>137</sup>.

El segundo momento acontece, una vez finalizado el PANES, cuando se pone en marcha el Plan de Equidad<sup>138</sup>, a partir del año 2008. El nuevo plan propuso reformas estructurales en las áreas de la salud y de la tributación, e incorporó elementos de la asistencia social (ejemplo de ello son las transferencias monetarias no contributivas, la readecuación de los programas sociales referidos al trabajo protegido, a la promoción de emprendimientos productivos y cooperativas sociales, al acompañamiento escolar y la atención de la primera infancia, los programas de atención a la discapacidad). Al final del primer quinquenio se preveían dos objetivos para la política social que debieran ser prioridad si se ganaba un segundo gobierno. Estos consistían en romper el círculo de reproducción de la pobreza y la instalación como parte de ello de un Sistema de Cuidados.

El tercer momento se corresponde con la asunción de Daniel Olesker como nuevo ministro de Desarrollo Social en 2011, a partir de la destitución de Ana Vignoli por parte del Presidente de la República de aquel momento: José Mujica. La preocupación central era la de integrar y articular las políticas sociales existentes para abordar las situaciones de extrema pobreza que aún permanecían. En este período, en el marco de lo que se llamó la “Reforma Social”, fueron creados los llamados “programas de proximidad” (Cercanías, Jóvenes en Red, Uruguay Crece Contigo) como nuevas estrategias de intervención social a domicilio o próximas al territorio donde viven las personas a atender. El propósito consistía en dar respuesta a las situaciones más extremas de vulnerabilidad social.

Asimismo, se retoma la inquietud y la necesidad de avanzar hacia la construcción de un sistema de cuidados, impulsado fundamentalmente por las organizaciones sociales de mujeres y la Universidad. Promueven estudios que muestran la desigualdad en el empleo de tiempo del trabajo no remunerado entre hombres y mujeres, y en la carga de cuidados de la población envejecida. Se

---

<sup>137</sup> “Raconto sobre cómo, por qué y para qué se fundó el MIDES”, por Selva Braselli, disponible en: <http://laondadigital.uy/LaOnda2/661/A6.htm>

<sup>138</sup> Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, *Plan de Equidad* (Montevideo, Uruguay: IMPO, 2008).



realizan diagnósticos, propuestas y comienzan algunos programas piloto para las personas en situación de dependencia severa<sup>139</sup>.

Finalmente, el cuarto momento lo ubicamos desde el 2015 hasta el fin del gobierno. Las autoridades plantearon tres ejes estratégicos y prioritarios: la implementación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados, la descentralización de la política social y la atención a la extrema pobreza. Más recientemente y vinculado a la atención de la extrema pobreza, surge el tema de la violencia y de la disputa de los territorios, que aparece en términos de conflicto entre el Estado y el narcotráfico. Ana Olivera nos relata como aparece naturalizado por parte de un trabajador del MIDES la siguiente situación: “A XXX y XXZ la encontramos en un galpón con sus hijos, que estaban viviendo en las zonas de las bocas<sup>140</sup>, y el jefe de los narcos tenía allí, la cédula de identidad de XXX, la Tarjeta Uruguay Social, como garantía.”<sup>141</sup>

Así lo explicaba quien la Ministra de Desarrollo Social:

«...hay temas como tenemos hoy que es la lucha con el narco y el crimen organizado, que en ese momento (refiriéndose al período del PANES) no teníamos. (...) El viejo Uruguay, ¿las mayores sucursales del Estado cuáles son? Por su orden: la escuela, la comisaria y la policlínica. Eso de la salud pública y de la escuela pública, hasta en el último agujerito del país. (...) A veces no tenemos los niños, pero el edificio nos sirve para poner una casa comunitaria de cuidados, otra cosa. La tenemos en el medio de la nada, la escuela rural uruguaya. Entonces, eso que tuvimos posibilitó que el Estado estuvo antes en todas partes, no es como otros países. Si vos miras las favelas, si vos miras Colombia... ¡No! El Estado tiene que ir ahora a disputar el territorio, nosotros estamos y nos quedamos. Los usurpadores, los colonizadores son ellos. Nosotros ya estamos. Mejor, peor, como quieras pero estamos, y están las organizaciones sociales y está la experiencia de muchas cosas, a pesar de que tengamos que ir a la Central de Trabajadores a decirles, queridos compañeros sindicalistas organizados que tienen que entrar con las bebidas, al Sindicato de la bebida, porque si no es el narco el que la distribuye, que tienen que entrar con el supergás porque si no el que vende es el narco, que tiene que entrar la ambulancia, que el ómnibus tiene que pasar porque hay muchos trabajadores en esas zonas que tienen que ir a trabajar y no pueden si el ómnibus se queda a 10, 14 o 15 cuadras. Que los trabajadores de la salud se tienen que quedar adentro de la policlínica porque hay cientos de personas que se tienen que atender. Esa es la batalla de hoy.”

(Marina Arismendi, Ministra MIDES: 2005-2010, 2015-2020)

---

<sup>139</sup> En 2010, se crea un grupo de trabajo interinstitucional bajo la órbita del Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS) para pensar el sistema: su teoría, sus fundamentos y un plan de actividades. En 2011, comienza una etapa de debate público con la participación de las organizaciones sociales (participan 3000 personas y 1800 organizaciones). En 2012 el grupo de trabajo termina el diseño del sistema y se crean algunas experiencias piloto de programas: “Asistentes personales” para las personas con dependencia severa y becas en los centros de cuidados para la primera infancia en situación de extrema vulnerabilidad social. Finalmente, en noviembre de 2015, con la aprobación de la Ley, el sistema es creado.

<sup>140</sup> Nombre con el que suele llamarse a los lugares donde se vende droga.

<sup>141</sup> Relato de Ana Olivera refiriéndose al relato de un trabajador del programa Cercanías.

El tema de la violencia no sólo repercute en la población que habita en los territorios disputados por los narcos, también en los trabajadores sociales, en los servicios que provee el Estado. La definición del gobierno de que el Estado no se retire de estas zonas se enfrenta a intereses de los trabajadores de resguardar su seguridad, y se manifiesta en los sindicatos de trabajadores. El tema se complejiza, en tanto aparecen conflictos entre los distintos derechos: el derecho de los trabajadores sociales a resguardar su seguridad, el derecho de los habitantes a continuar accediendo a los servicios sociales.

### **Visiones de la protección social: un marco de interpretación entre la dualidad y la solidaridad**

En acuerdo con el análisis que realiza Colette Bec (2014) para el caso francés, podemos identificar dos concepciones de la protección social divergentes según la función a cumplir. Por un lado, la concepción de la protección social basada en la “solidaridad nacional”, es decir, en una mirada global de la sociedad, interdependiente y cooperativa entre todos sus integrantes. La misma tiene por objetivo luchar contra las desigualdades sociales y prevenir los riesgos. La noción de riesgo social aparece como estructural, esto quiere decir que no es responsabilidad del individuo hacer frente a los riesgos sociales. Se entiende que en una sociedad de libre mercado es inevitable la existencia de desigualdades; así los individuos que se ven afectados por ellas, de forma acumulativa y son incapaces de combatir los efectos por sus propios medios. Los riesgos no son imputables a faltas o responsabilidades de los individuos. Esta concepción se basa en un principio de justicia social que apunta a la construcción de una sociedad cooperativa entre personas libres e iguales. El financiamiento del sistema se realiza mediante el presupuesto nacional, esto es: independientemente de los aportes y cotizaciones que se realizan. Este costo se fundamenta bajo los principios de libertad, justicia, derechos sociales e igualdad. Un sistema de este tipo genera independencia entre los individuos, entendiendo a ésta como la libertad individual que descansa en la responsabilidad colectiva.

Por otra parte, encontramos la visión dualizada de la protección social, que diferencia entre el seguro y la asistencia. Un sistema dual tiene por objetivo luchar contra la pobreza y la exclusión, antes que atender la desigualdad social. Se actúa sobre riesgos ya materializados, donde el riesgo social se concibe de responsabilidad individual. El financiamiento del sistema también es concebido como dualizado y condicional, mientras las cotizaciones personales y empresariales solo financian los riesgos de quienes aportan, el presupuesto nacional financia fundamentalmente la asistencia. Así, la protección social queda subordinada a la integración en un empleo asalariado en

un caso, y condicionada a la voluntad del Estado y su situación contable en el caso de la asistencia. El fundamento del costo obedece a la posibilidad fiscal y a los intereses de estabilidad social. Según la autora, este tipo de sistema tiene como consecuencia gestionar los “efectos”, donde los beneficiarios de la asistencia caen en un espiral de dependencia y exclusión sin lograr resolver la problemática, y sin atacar la lucha por la desigualdad.

**Tabla 3: Esquema de interpretación: dos visiones de la protección social (C. Bec, 2014)**

<b>Concepción protección social</b>	<b>SOLIDARIDAD NACIONAL</b>	<b>SISTEMA DUALISTA: SEGURO VS ASISTENCIA</b>
<b>Objeto</b>	Lucha contra las desigualdades	Lucha contra pobreza y exclusión
<b>Noción de Riesgo</b>	Estructural	Individual
<b>Principios de justicia social</b>	Construcción de una sociedad que permita la cooperación entre personas libres e iguales	Ayuda a personas en dificultad
<b>Financiamiento</b>	Presupuesto nacional	Cotizaciones y presupuesto nacional
<b>Atención al riesgo</b>	Prevención	Materializado
<b>Fundamentación del costo</b>	Libertad, justicia, derechos sociales, igualdad	Estabilidad social y posibilidad fiscal
<b>Consecuencias</b>	Independencia del individuo (libertad y responsabilidad)	Gestión de los efectos: espiral de dependencia y exclusión

Fuente: elaboración propia con base en C. Bec (2014)

A partir de la consideración de los cuatro momentos de la política social en el gobierno del Frente Amplio que identificamos y desarrollamos anteriormente, y de acuerdo con las categorías construidas que permiten analizar la visión de la protección social según C. Bec, elaboramos una matriz de interpretación sobre la concepción de la protección social. Cabe aclarar que este análisis consiste en un ejercicio teórico-analítico, basado en la revisión de documentación escrita, y que por tanto no se desprende de una observación de experiencias empíricas ni del estudio de la instrumentación de los programas y políticas específicas, que se realizará más adelante. Contribuye a conceptualizar la orientación que ha tenido la política social del Frente Amplio.

La atención de la emergencia social (el primer momento), luego de la importante crisis socioeconómica que transitó el país, se apoyó fundamentalmente en una visión dualista de la protección social. Si bien la noción de riesgo ha sido siempre entendida por el Frente Amplio como de carácter estructural, esto no se trasladó de manera lineal a la concepción de la protección social. En aquel momento, el problema a resolver era claro: “*atender la emergencia*”. Lo que puede traducirse en ayudar a aquellas personas que se encontraban en dificultad, y que comprobaran estar

en dicha situación<sup>142</sup>. Para ello se actuó sobre la demostración del daño materializado, otorgando una prestación mínima y transitoria de supervivencia, acompañada con otros programas de menor cobertura.

El segundo momento, con el Plan de Equidad, se avanza sustantivamente hacia una visión “híbrida” de la protección social. Esto quiere decir que en ella confluyen aspectos mezclados de las dos visiones “típicas” que hemos considerado (la dual y la de solidaridad nacional). En este sentido, ya no se considera sólo atender la emergencia social y la pobreza, sino que se introduce el objetivo de reducir las desigualdades y promover la igualdad de oportunidades. Y esto se va a trasladar hacia los momentos posteriores. El Plan de Equidad constituyó un punto de inflexión en la concepción de la protección social del Frente Amplio.

Aún con sus idas y vueltas, hay quienes lo tienen más presente y lo nombran a menudo como referencia de la política social, y otros que pretenden superarlo<sup>143</sup>, pero sin lugar a duda no hubo otro momento que implicó lo que el Plan de Equidad. Terminaba el PANES y se temía por los beneficiarios que quedarían sin atención. El PANES se concibió como un programa a término, en tanto se estimaba que la situación de emergencia había pasado. Posiblemente su finalización se debió más a una señal política que una evaluación técnica de las medidas.

En el tercer momento, se comienza a plantear como objetivo - además de la reducción sostenida de pobreza y la desigualdad- la cohesión social y el pleno ejercicio de derechos de los ciudadanos. En este sentido, no introduce importantes modificaciones que haga variar de una visión a otra, pero plantea explícitamente como objetivo la noción de derecho. No obstante, esta noción de derecho corre el riesgo de traducirse en una agenda fragmentada que promueve la consideración de las desigualdades de identidades (género, etnia, edad) desvinculadas de las desigualdades estructurales (de posiciones en la sociedad<sup>144</sup>). La noción de derecho se aproxima a una noción de derecho moral más que positivo<sup>145</sup>, lo que quiere decir que no se traduce en la mayoría de los casos en beneficios,

---

<sup>142</sup> Por ejemplo, para acceder a los programas de transferencias monetarias no contributivas es necesario comprobar la condición de vulnerabilidad socioeconómica. El mecanismo de selección de beneficiarios es por comprobación de medios. Lo fue en el PANES y continuó posteriormente.

<sup>143</sup> Nos referimos al hecho de que Daniel Olesker implementó la Reforma Social como una etapa posterior al Plan de Equidad. No obstante, cuando en el tercer gobierno del FA volvieron a asumir como autoridades políticas del MIDES Marina Arismendi y Ana Olivera retomaron la profundización del Plan de Equidad recuperando su marco conceptual.

<sup>144</sup> François Dubet y Grieco y Bavio, *Repensar la justicia social: contra el mito de la igualdad de oportunidades* (Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2012).

<sup>145</sup> Pierre Rosanvallon, *La nouvelle question sociale: repenser l'État-providence*, 1er Ed. 1995 (Paris: Points, 2015).

acciones o prestaciones materiales exigibles, en protecciones sociales; sino en priorizaciones, en cupos u cuotas para el acceso a los beneficios<sup>146</sup>.

Por último, en el cuarto momento, lo que modifica del anterior es que comienza a tratarse al riesgo también como prevención y no sólo se trata de atender el daño materializado. Esto se puede contemplar con la instrumentación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados. El sistema creado por Ley N°19.353 en 2015 sigue los principios de universalidad, progresividad y solidaridad, brinda diversas prestaciones y servicios sociales para atender a los cuidados de las personas dependientes. Se trabaja con niveles de dependencia y criterios de edad para el despliegue de todas las acciones. De alguna manera, se introduce la perspectiva de prevención del riesgo, y se considera la situación sociodemográfica del país en el mediano plazo, dejando de actuar de forma recurrente en “la urgencia”.

Identificamos, entonces, dos aspectos claves que definen los momentos de manera “típica”, pero que en el análisis expuesto se han mantenido sin cambios y responden a visiones diferentes. Nos referimos al financiamiento y a la noción de riesgo. Por un lado, el financiamiento de la seguridad social fundamentado en el derecho de los trabajadores formales que resulta del aporte de las cotizaciones personales y patronales; en tanto las prestaciones no contributivas son principalmente financiadas por el presupuesto nacional y algunas de ellas están sujetas a restricciones presupuestales. Por otra parte, la noción de riesgo aparece en toda la documentación revisada como estructural, aunque no siempre se traduzca linealmente en las políticas o prestaciones concretas. Esto, claramente, deja traslucir visiones contradictorias de la protección social que no permiten articular un sistema coherente de orientaciones y acciones.

En síntesis, vemos que la concepción de la protección social del Frente Amplio, en un principio con una visión dualista a no ser por la noción de riesgo, fue girando hacia una visión “hibrida”; es decir, integrando aspectos de una visión solidaria de la protección social. Se avanzó hacia una conceptualización de la protección social más próxima a la concepción solidaria y que encontrará una forma “hibrida” en sí misma. Resulta interesante, entonces, reflexionar sobre las contradicciones que parecen no conjugarse y que podrían estar transformándose en limitaciones del sistema. Es decir, ¿es posible sostener una noción de riesgo estructural, de responsabilización por parte del Estado frente a los riesgos sociales, cuando el financiamiento del sistema está sujeto

---

<sup>146</sup> Por ejemplo, la Ley de Empleo Juvenil, la cuota para personas afrodescendientes en llamados públicos, las acciones de divulgación y sensibilización de estas temáticas en el Estado, el cupo Trans de la Tarjeta Uruguay Social.

a restricciones presupuestales en función de equilibrios financieros? ¿Es posible entonces hablar de pleno ejercicio de derechos y de cohesión social?

**Tabla 4: Análisis de la visión de la protección social del Frente Amplio**

	<b>Emergencia</b>	<b>Equidad</b>	<b>Desigualdades</b>	<b>Cuidados</b>
<b>Concepción protección social</b>	Lucha contra pobreza y exclusión <b>DUALISTA</b>	Pobreza y desigualdad <b>HIBRIDO</b>	Pobreza y desigualdad <b>HIBRIDO</b>	Pobreza y desigualdad <b>HIBRIDO</b>
<b>Objeto</b>	Atender la emergencia social	Integración social plena. Reducción de pobreza y desigualdad	Pleno ejercicio de derechos y cohesión social. Reducción sostenida de pobreza y desigualdad.	Pleno ejercicio de derechos y cohesión social. Reducción sostenida de pobreza y desigualdad.
<b>Noción de Riesgo</b>	Estructural	Estructural	Estructural	Estructural
<b>Principios de justicia social</b>	Ayuda a personas en dificultad	Igualdad de oportunidades	Igualdad de oportunidades	Igualdad de oportunidades
<b>Financiamiento</b>	Cotizaciones y presupuesto nacional	Cotizaciones y presupuesto nacional	Cotizaciones y presupuesto nacional	Cotizaciones y presupuesto nacional
<b>Atención al riesgo</b>	Materializado	Materializado	Materializado	Materializado y <b>prevención</b>
<b>Fundamentación del costo</b>	Emergencia	Solidaridad, redistribución, con equilibrio financiero	Solidaridad, redistribución, con equilibrio financiero	Solidaridad, redistribución, con equilibrio financiero

Fuente: elaboración propia, a partir de fuentes documentales.

## De la asistencia y el derecho al trabajo

El debate entre el derecho a la asistencia y el derecho al trabajo no es nuevo. Con origen a fines del siglo XVIII en los países europeos, este debate fue abandonado o disuelto en la perspectiva keynesiana y en la transformación de la noción del desempleo, que pasó a ser visto como un accidente coyuntural remediable a través de subsidios a partir del trabajo. La idea de que el Estado proveyera de un trabajo a quienes quedaban excluidos del mismo por problemas de acceso al mercado infundió, por un lado, temor en los liberales y, por otro lado, se convirtió en una reivindicación que se lograría mediante el proceso revolucionario para los socialistas. La alternativa socialdemócrata fue abandonada, por resultar inviable<sup>147</sup>.

En América Latina, este debate parece ausente, aún en los países como Uruguay donde el Estado social se desarrolló tempranamente. Los debates más actuales giran en torno a la asistencia de los pobres y a los nuevos derechos referidos a la diversidad sexual, la etnia, el ciclo de vida. No existe

<sup>147</sup> Pierre Rosanvallon, *La nouvelle question sociale: repenser l'État-providence*, 1er Ed. 1995 (Paris: Points, 2015).

una clara vinculación entre la asistencia y el derecho al trabajo, es decir el derecho de garantizar al ciudadano un medio de vida adecuado y con protecciones sociales, como fue problematizado por Domingo Arena en el período batllista.

Si reparamos en los derechos que se generaron a partir de la llegada del Frente Amplio, estos aparecen fundamentalmente vinculados al trabajo, al derecho de los trabajadores. Por nombrar algunos: se mejoraron los salarios de los trabajadores en el marco de los Consejos de Salarios, se aumentó el salario mínimo nacional, se aprobó la ley para las trabajadoras domésticas<sup>148</sup> y el decreto que actualiza las condiciones del trabajador rural<sup>149</sup>, se promovieron estímulos a la formalización del trabajo.

En una zona híbrida entre el derecho al trabajo y a la seguridad social, hubo reformas en leyes que permitieron acceder a derechos de jubilación a personas que no lo hubieran podido hacer con el régimen anterior (flexibilidad en los criterios para los mayores de 50 años, derecho a la jubilación a partir de los 58 años si la persona se encuentra cobrando el subsidio, flexibilizaciones en la jubilación por edad avanzada, computo de un año para la jubilación por hijo para las mujeres madres). Por otra parte, se amplió e incluyó a personas antes no consideradas en la asistencia social. Es decir, se crearon una serie de prestaciones no atadas al trabajo asalariado, sino al nivel y las condiciones de vida, como lo son las transferencias monetarias del Plan de Equidad: Asignaciones Familiares (Plan de Equidad), Tarjeta Uruguay Social, Asistencia a la Vejez. La primera y la última están amparadas en la normativa por ley y con cogestionadas con el BPS.

*“La pobreza que nos queda”* sigue apareciendo vinculada a las políticas focalizadas, a las políticas del Ministerio de Desarrollo Social. Aunque se han ensayado modelos interinstitucionales y métodos de abordaje social de “proximidad” fundamentados en abordar la pobreza desde una forma integral, aparecen límites, insuficiencias y fallas en la coordinación y los recursos. Advertiremos sobre el asunto de los cupos de los programas, de las priorizaciones de individuos, de fallas en la articulación entre las instituciones, de la responsabilización del MIDES como la demostración del fracaso de las políticas sociales. En este marco, la vivienda y el trabajo aparecen como ausentes en tanto recursos a proveer a las personas vulnerables, únicamente respondiendo a la demanda con programas específicos y claramente insuficiente para responder a las necesidades de la población beneficiaria del MIDES. El quehacer del MIDES pone en tensión permanente la contradicción

---

<sup>148</sup> Ley N°18065 en 2006

<sup>149</sup> Decreto n° 216/12 (2012), Reglamentación del estatuto del trabajador rural.

existente entre la responsabilización del Estado y la responsabilidad individual de caer en situaciones de exclusión y desafiliación. Visibiliza la existencia de poblaciones “dañadas”, con derechos “vulnerados”, interpela a las restantes instituciones del Estado (educativas, de salud, etc.). Sin embargo, la existencia de sus programas cuyos objetivos prometen la integración social, termina siendo identificado como el principal responsable del fracaso.

Recapitulando. Por un lado, se ampliaron los derechos vinculados al mundo del trabajo. Por otro lado, se ampliaron los beneficios de la asistencia social, en cantidad y calidad. Pero ¿se encuentran vinculadas estas dos esferas? Consideramos que mientras los derechos del trabajo se orientan hacia la organización social, las prestaciones asistenciales se orientan a los individuos. No existe una clara articulación entre ellas. No hay dispositivos sociales que respondan a los procesos que conducen a la desafiliación, cuando esta refiere al trabajo. Si los hay respecto a la educación, pero no respecto al trabajo. La asistencia atiende de manera insuficiente cuando el daño está hecho y constatado. Y lo vemos cuando al sorteo para entrar al programa de trabajo protegido Uruguay Trabaja se presentan al menos 30 mil personas<sup>150</sup>, y solo hay cupo para 3 mil por año. Cuando la cobertura de los programas de intervención social no supera el 10 o 15 % de su población objetivo. Volvemos a la pregunta de Castel, ¿qué sucede entonces con las poblaciones que no encuentran trabajo porque no hay? Libradas a su suerte, encontrarán sus propios medios para sobrevivir<sup>151</sup>.

---

<sup>150</sup> La cantidad de inscriptos para participar al programa se ha ido incrementando. En el año 2017 se presentaron 22.596, en 2018: 33.840 y en 2019: 44.000.

<http://observatoriosocial.mides.gub.uy>;

<https://www.presidencia.gub.uy/sala-de-medios/videos/mides+uruguay+trabaja>

<sup>151</sup> Se analiza la experiencia de las personas vulnerables durante los gobiernos del Frente Amplio en los capítulos V y VI.



## Conclusión del capítulo

Es claro que a partir de las políticas sociales implementadas por el Frente Amplio se amplió la protección social a categorías de individuos que no habían sido consideradas hasta ese momento (trabajadores informales, empleo doméstico y rural, personas en situación de extrema vulnerabilidad). Por otra parte, el criterio de acceso a esta protección cambia, ya no son sólo los trabajadores quienes tienen derecho a una “protección social”, sino que se abre el abanico de prestaciones para aquellas personas cuya situación es de pobreza o vulnerabilidad social. Se crea un nuevo indicador para la focalización de beneficiarios de la asistencia que tiene que ver con las condiciones de vida de los hogares -el índice de carencias críticas-, dejando de lado tanto el criterio contributivo como de umbral de ingresos. Algunas de las nuevas prestaciones tienen carácter de derecho, otras constituyen ayudas; pero para acceder a ellas hay que comprobar la condición de necesidad.

El cambio que propuso el Frente Amplio parece haber sido la concepción de la responsabilización por parte del Estado hacia los sectores desfavorecidos. Sin embargo, en sus formas e instrumentación de programas sociales siguió la lógica de “proyecto”, de “programa social”, focalizado. Tiene incidencia el modo en que llegó al gobierno nacional, primero ganando el gobierno departamental de Montevideo. Desde ese lugar, no tenía acceso a “lo universal”, pero la experiencia del gobierno departamental será el antecedente inmediato tomado para la implementación del MIDES y el PANES. La instrumentación de estas ideas toma forma principalmente desde la experiencia.

Identificamos, entonces, dos cuestiones clave en la inflexión de la gestión de lo social. La primera refiere a la atención de la emergencia por parte del Estado y -de alguna manera- al acercamiento a una realidad que permitió conocer de primera mano las necesidades de los beneficiarios y también generar la experticia de un saber hacer institucional. La segunda consiste en la creación de una institución específica con rango ministerial, “*un lugar*” emblemático para la atención de lo social. Con el pasar del tiempo es posible discutir si ha cumplido con los roles pretendidos, pero sin lugar a duda, la institución juega un papel en la vida política y social del país. De este modo, aparecen contradicciones y tensiones en el quehacer institucional del MIDES y los debates que comienzan a generarse en su entorno. Una institución que oficia como una puerta de emergencia de un hospital “social”.

Pasamos de una lógica de intervención social centrada en la alimentación y la infancia (INAU, INDA) como instituciones estatales, y financiación de proyectos hacia la sociedad civil. En los barrios, estaban las policlínicas, merenderos, y los proyectos de las OSC. Con la llegada de la izquierda al gobierno nacional, tanto INDA como INAU pasan a funcionar bajo órbita del MIDES, y la gran parte de las OSC comienzan a firmar convenios con esta institución. El tema de la alimentación y de la infancia seguirán estando presente, pero se incorporan nuevas ayudas y en distinto formato. En la alimentación, se tenderá a ir a un formato magnético, la TUS y el traslado de las canastas INDA a formato tarjeta. Habrá alguna canasta de emergencia para atender situaciones no previstas.

Al considerar la evolución de las orientaciones de la política social del Frente Amplio han ido adoptando un carácter “híbrido” en la conceptualización e instrumentación de la protección social, avanzando a lo largo de los distintos momentos, y muy lentamente, hacia una visión que procura aproximarse a la de una concepción de solidaridad nacional, aún sin lograrlo. Encontramos que, en la conceptualización de la protección social, se adopta una visión estructural del riesgo, en la que siempre está presente la responsabilización del Estado por la cuestión social (entendida como la pobreza y la vulnerabilidad social). Sin embargo, el carácter dual aparece cuando se considera el financiamiento, la implementación y, hasta a veces, la conceptualización de los programas y prestaciones específicos.

Es decir, que, si bien en la conceptualización general de la protección social tiende hacia una visión solidaria, en la instrumentalización de las políticas aparece más claramente visible el carácter dualizado entre el derecho del trabajador y la ayuda social para la pobreza, con algunas intervenciones híbridas. Frente a las situaciones de pobreza y vulnerabilidad predomina la lógica de “ayudas” más que de “derechos”, y no se ha problematizado el derecho de estas personas al trabajo o a tener al menos un medio de vida adecuado, el derecho a la seguridad social.

Existe entonces una desarticulación entre la esfera del trabajo y la esfera de la asistencia. En la primera, se ampliaron los derechos existentes en cantidad y calidad. En la segunda, se incorporó a categorías de personas antes no incluidas y se incrementaron las prestaciones. Pero la protección social para la pobreza y la vulnerabilidad tiende a quedar fuera de la dinámica productiva, desarmando la mirada que vincula la pobreza con el mundo del trabajo. Y nos parece que éste parecería ser el desafío. Es decir, lograr la articulación entre los dos polos: los derechos de los trabajadores y la protección social para la pobreza que se desvincula de una mirada sobre los medios de vida.

En suma, emerge como desafío lograr articular un sistema solidario que vincule estas esferas consideradas desconectadas e independientes: la protección social asistencial, los derechos de los trabajadores y el acceso efectivo al derecho al trabajo o a la seguridad social por parte de todos los ciudadanos. Buscar desmercantilizar el trabajo puede ser un camino para comenzar a pensar.

## **Capítulo II: el pobre, el vulnerable y el asistido. Conceptualizaciones sobre la pobreza, la vulnerabilidad y los mecanismos de designación de la asistencia**

### **La invisibilidad de la miseria perpetuada o ¿de qué?**

¿Quiénes son? Ellos, los beneficiarios de las políticas sociales o, mejor dicho, de la asistencia social. ¿Son los pobres monetarios, los vulnerables, los desafiliados, los excluidos? Todas estas nociones definen poblaciones, no siempre las mismas, y difieren en los significados y representaciones que adoptan según el interlocutor en cuestión. No es el mismo significado el que encontramos en el sentido común de un ciudadano cualquiera, que en el de las definiciones académicas o técnicas, que en el otorgado por la política. ¿Desde dónde se analizan y se piensan? ¿De qué teoría social o marco conceptual forman parte? ¿Son, acaso, el lumpen proletariado de Marx, la masa marginal de Nun, los desafiliados de Castel, el pobre de Simmel, son descripciones estadísticas de la realidad social?

En la actualidad, y desde hace más de una década, la indigencia y la pobreza parecieron volverse categorías meramente estadísticas en Uruguay. Si nos remitimos al período progresista, la primera -la indigencia- estuvo en vías de extinción en el país, y la segunda -la pobreza- en continuo descenso desde el año 2004. No obstante, en el transcurso de los años de los gobiernos del Frente Amplio, aparece un nuevo “segmento de población”, denominado: “la población MIDES”, los beneficiarios de los programas sociales de ese Ministerio. ¿Quiénes son?

Nos encontramos en una situación donde la medida oficial de pobreza (Línea de pobreza monetaria) poco expresa acerca de los síntomas de la cuestión social que aparecen en nuestra sociedad. Tampoco parece servirnos exactamente como medida de referencia de las poblaciones sujeto de la asistencia en el último gobierno del FA. ¿Necesitamos una nueva conceptualización?

Algunos de los síntomas de la cuestión social se expresan en la percepción de los habitantes de las ciudades, sobre todo en Montevideo, acerca del crecimiento de la población en situación de calle, -situación que no se cuenta en las estadísticas oficiales del INE, aunque sí hay relevamientos del MIDES<sup>152</sup>-, en el aumento de los asentamientos irregulares, en la sensación de inseguridad y

---

<sup>152</sup> Los relevamientos de las personas en situación de calle han sido impulsados y generados por el MIDES, en particular por la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM). Aunque las metodologías utilizadas en los

violencia y en los aumentos de delitos, en el desvelamiento de varias poblaciones dependientes y atemorizadas por los circuitos del narcotráfico en territorios específicos. ¿Síntomas de fragmentación social, de la perpetuación de la miseria, o de qué? ¿Qué tiene que ver esto con la pobreza?

Por otra parte, la cantidad de personas “asistidas” por el MIDES y el BPS no descendieron a lo largo de los diferentes gobiernos; En términos generales, las prestaciones han ido expandiendo su cobertura. La asistencia gira en torno a dos nociones: la noción de “vulnerabilidad socioeconómica” y la noción de “pobreza extrema” – “*la pobreza que nos queda*”<sup>153</sup>. Veremos más adelante la relación de estas nociones y sus formas de medir con la de la pobreza monetaria oficial (LP).

El aumento de las notas de prensa al finalizar el tercer gobierno referidas al cuestionamiento de las políticas sociales del Frente Amplio -y respecto al MIDES en particular- reflejan esta paradójica situación: la baja de la pobreza monetaria frente a un aumento de la fragmentación social. Y no se trata sólo de medios de prensa y representantes de partidos políticos opositores, sino también de discursos públicos de dirigentes del mismo partido de gobierno que expresan sus diferencias<sup>154</sup>. Algo sucede que resulta invisible a los ojos de los políticos y- a veces parece que- de los académicos. Ha transcurrido tiempo, tiempo de personas viviendo, naciendo, creciendo y envejeciendo en la miseria, viviendo en los márgenes del bienestar experimentado por la gran parte de la sociedad uruguaya en la era progresista, pero que a ellos les llegó de a poco, mal, de a ratos, de sorpresa, de manera insuficiente, y en forma de “ayuda”. Al margen de los derechos sociales y de un sentido de pertenencia social, del reconocimiento de la ciudadanía. Entonces, ¿han aparecido los síntomas de esta disfuncionalidad social? ¿Cómo explicamos entonces estos síntomas que se registran actualmente de la cuestión social? ¿Son los pobres “que nos quedan”, pero cuyas

---

distintos relevamientos (2006, 2011, 2016 y 2019) no son estrictamente comparables, las cifras evidencian un aumento de la población en situación de calle y usuarias de los Refugios. Las últimas cifras de 2019 registraron 1043 personas en intemperie y 995 en refugios del MIDES, en Montevideo. En 2016: 556 personas pernoctando a la intemperie y 1095 en los centros de atención. En 2011: 353 en la intemperie y 670 en centros del MIDES. En 2006: 320 en intemperie y 419 en centros. Por detalles, consultar: <http://observatoriosocial.mides.gub.uy/portal/indicadores.php#> MIDES DINEM, *Informe MIDES. Seguimiento y Evaluación de Actividades y Programas 2011-2012* (Montevideo, Uruguay, 2013) <<http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/39370/1/informe-mides-2011-2012.pdf>>.

<sup>153</sup> Así lo denominan las autoridades políticas del MIDES. (Tomado de las entrevistas realizadas)

<sup>154</sup> Por ejemplo, las siguientes referencias de notas de prensa que provienen de representantes políticos del FA:

‘Hay que dar un giro a las políticas sociales y superar “complejos ideológicos” para desmontar el “mundo ñeri”’, Semanario Búsqueda (Montevideo, Uruguay, 26 de diciembre de 2018), N°2000- Entrevista a Gustavo Leal;

‘Mujica dijo que las políticas sociales “no han dado resultado” y pidió “menos asistencialismo”’, El Observador <<https://www.elobservador.com.uy/nota/mujica-dijo-que-las-politicas-sociales-no-han-dado-resultado-y-pidio-menos-asistencialismo--20188812480>> [consultado el 26 febrero 2019].

‘Frente Sale a Defender Las Políticas Sociales - Política - Información - Últimas Noticias de Uruguay y El Mundo Actualizadas - Diario EL PAIS Uruguay’ <<https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/frente-sale-defender-politicas-sociales.html>> [consultado el 12 marzo 2019].

condiciones estructurales de vida tan miserables resultan de difícil abordaje? ¿Son pobres? ¿Qué tipo de pobreza? ¿Qué fue lo que no se vio?

Plantaremos la hipótesis de que, en las formas de abordar la cuestión social como “la pobreza” bajo el enfoque del bienestar económico y en términos estáticos, se ha dejado de lado al menos tres elementos: por un lado, el tiempo que transcurre y deja sus huellas en las situaciones de miseria (en los cuerpos y las subjetividades<sup>155</sup>); por otro, los procesos que conducen a tal situación o que impiden salir de ella, y finalmente, la relación con la estructura social (incluso con la propia asistencia del Estado). Y esto no sólo consideramos que ha estado ausente en el ámbito de la política y de los hacedores de la política pública, también en la mayoría de los diagnósticos más actuales de la academia nacional.

En primer lugar, abordamos la forma en qué se ha estudiado la pobreza, los conceptos y teorías en las que se enmarca. Seguido, veremos la manera en que se ha tratado la pobreza en Uruguay para poder comprender finalmente cuál fue el diálogo con la política social instrumentada por el Frente Amplio. Y, en este sentido, cuáles han sido las nociones y los mecanismos para seleccionar a los asistidos.

Analizamos entonces cómo ha sido la forma de entender y conceptualizar “la pobreza” y la “vulnerabilidad socioeconómica” en los gobiernos del Frente Amplio, ya que esto determina la forma de abordarla y de clasificar a las poblaciones asistidas por el Estado. Nos preocupamos por comprender que hay detrás de estos conceptos, de las categorías y de los instrumentos que se ponen en marcha para definir las poblaciones en cuestión, cuáles son sus implícitos y sus relaciones. ¿Por qué? Porque a partir de cómo es la conceptualización del “fenómeno” considerado como problemático, será la respuesta otorgada para su atención.

---

<sup>155</sup> Nos referimos, por ejemplo, al deterioro de las dentaduras por el costo de la salud bucal, o a las manos estropeadas debido a las condiciones del trabajo. También, a la salud emocional y mental producto de las condiciones de vida (violencias, falta de protección, ausencia de figuras paternas, frío, etc.)

## II.1. Problematización de los conceptos y las mediciones: los implícitos detrás.

### ¿Qué es un pobre?

La condición de pobreza no sólo aparece reflejada en las condiciones materiales de la vida de las personas, también se refleja en las subjetividades, sus percepciones<sup>156</sup> y en los cuerpos<sup>157</sup>, que van tomando formas a través del tiempo, características que suelen ser invisibilizadas en la mayoría de los diagnósticos actuales que describen y cuantifican la pobreza, como ella sea medida. Sin embargo, estas características son menos invisibles cuando uno observa tanto las soluciones propuestas para su superación como los mecanismos que operan reproduciendo el statu-quo dominante. Solo basta recordar la imagen del buen y mal pobre, merecedor o no de la asistencia<sup>158</sup>, o las descripciones de las aproximaciones culturalistas sobre la marginalidad social, para contemplar cómo esta división moral continúa vigente tanto en los debates mediáticos como en los debates académicos y políticos, y aún en los imaginarios de los propios asistidos, respecto a los mecanismos de acceso y permanencia a determinadas políticas sociales, aún con sus diversos matices. Describiremos algunos ejemplos.

### La demostración de la pobreza: los cuerpos y los certificados

“Habíamos salido a realizar una visita por un reclamo de BPS ante una situación confusa por la tenencia de menores. Le cortaron las transferencias a la abuela, al visitar el hogar de la madre de los niños. Llegamos al domicilio previsto (el de la abuela), nos atiende un vecino, la abuela se encontraba haciendo mandados. Del pasillo sale la madre de los niños, y en un tono de voz algo acelerado empieza a decirnos que, si venimos porque la ‘vieja esa’ nos llamó, que nos miente. Cuando viene la abuela, le explicamos el motivo de nuestra visita. Entramos a su casa por un pasillo donde había varias viviendas, en alguna de ellas habitaban parientes de la familia. Se disculpan por la basura y el desorden. Nos acomodan dos sillas. Hay muchos objetos tirados por el piso, desorden y un aroma, ese aroma del que luego cuesta desprenderse. En la vivienda, se encuentran además el abuelo y los restantes nietos. Ellos venden en la feria, además de cobrar una pensión por invalidez. Nos dicen que la mayoría de los niños están en nivel escolar, aún la de 14 años. La abuela nos cuenta que su nieta (la de 14 años) tuvo un problema y se orinaba, por eso tomaba medicación. Ahora la pediatra se la suspendió para probar. Se esmeran en mostrar todos los papeles (el recibo de cobro de la pensión del BPS, los certificados médicos de la abuela, los certificados médicos de la adolescente) y en enseñarnos todas sus

---

<sup>156</sup> Serge Paugam, *Las formas elementales de la pobreza* (Madrid: Alianza, 2007).

<sup>157</sup> Ricardo Fraiman y Marcelo Rossal, *De Calles, Trancas y Botones: Una Etnografía Sobre Violencia, Solidaridad y Pobreza Urbana*, Primera edición (Montevideo, Uruguay: División Programas y Proyectos de la Subsecretaría del Ministerio del Interior, 2011).

<sup>158</sup> Castel, Robert, *La Metamorfosis de La Cuestión Social. Una Crónica Del Salariado*, Estado y Sociedad (Buenos Aires: Paidós, 1997).

miserias, y sus enfermedades. La abuela muestra la cicatriz de una operación en su vientre, subiéndose la blusa, por ejemplo. Nos invitan a ver toda su casa.”<sup>159</sup>

El asistido debe ser merecedor de tal asistencia, ya sea demostrando su condición de pobreza y necesidad, su impedimento para trabajar, y además cumpliendo las exigencias en forma de contrapartida por recibir la ayuda. En las demostraciones de la condición de necesidad y de la imposibilidad de tener un empleo aparecen los cuerpos y las subjetividades. En los recorridos de campo que realiza el MIDES para hacer lo que se denomina “*la visita*” al domicilio de la persona solicitante de la ayuda, no es extraño ver como quienes cobran una pensión por invalidez, muestran las heridas de sus operaciones quirúrgicas para demostrar sus problemas de salud<sup>160</sup>.

### **“Fuera del sistema”: la percepción de la exclusión**

“Nos encontrábamos explorando un asentamiento en el oeste de Montevideo. Encontramos una familia sentada fuera de su vivienda tomando mate, conversamos. En el transcurso de la conversación, espontáneamente ellos se ubicaron como “fuera del sistema”. Se percibían como excluidos, apartados. ¿Por qué? Ellos nos explicaron: no votan (ninguno tenía la credencial cívica), no pagan impuestos (no tienen el acceso al agua y la electricidad formalizados), no aparecen en los mapas del “sistema” (su dirección no tiene registro formalizado en la cartografía estatal). Estas son las señales por las cuales ellos se percibían como “fuera del sistema”, lo que de alguna manera los ponía en una situación distinta del resto de la sociedad y de su opinión respecto a la política del país, sobretudo cuando hablábamos del uso ilegal de los dineros públicos. Uno de ellos justificaba que tal vez, la gente como ellos lo hace (“roba”, por ejemplo) porque está fuera del sistema, no tiene otra opción, no siendo igual para el resto (los que están dentro).”<sup>161</sup>

Su noción de exclusión podemos vincularla a una noción referida a la ciudadanía (de sus deberes y obligaciones como ciudadanos), dado que las señales esgrimidas se remiten al no ejercer el derecho al voto, no pagar los impuestos y no figurar en algunas de las identificaciones del Estado. Ellos nunca tuvieron un empleo formal con protecciones sociales, pero si reciben asistencia del Estado (cobran las asignaciones familiares del Plan de Equidad y la Tarjeta Uruguay Social). Sin embargo, esto no los hace sentirse dentro.

---

<sup>159</sup> Nota de campo, realización de una visita del MIDES ante un reclamo por AFAM PE, en setiembre de 2018.

<sup>160</sup> Fassin estudia este tipo de situaciones en los pobres franceses y los inmigrantes. Analiza la manera en la que el cuerpo sirve de recurso para reivindicar un derecho, a título de la enfermedad o del sufrimiento. Ver: Didier Fassin, ‘Gobernar por los cuerpos, políticas de reconocimiento hacia los pobres y los inmigrantes en Francia’, *Cuadernos de Antropología Social*, 17, 2003, 49–78 <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=180913909004>> [consultado el 22 de abril 2019].

<sup>161</sup> Nota de campo realizada en la zona oeste de Montevideo, en enero del 2019.



## Los vagos

### El 57.5% de uruguayos cree que beneficiarios del Mides son vagos

Seis de cada diez uruguayos (57,5%) cree que las personas que reciben dinero del Estado son unos “vagos”, según una investigación publicada hoy por Búsqueda.

04 DE JULIO DE 2013<sup>162</sup>

La crítica hacia los “vagos” que reciben prestaciones del Estado, que viven de ellas y no trabajan, se encuentre presente en el debate político y social con mayor énfasis en los últimos dos gobiernos del Frente Amplio. De igual manera, aparece la discusión por la existencia de las contrapartidas (obligaciones) en los programas de transferencias monetarias. Esto demuestra la moralidad imperante que condena al vago, pero pocos preguntan el porqué de su existencia.

La preocupación por las características de la pobreza traducidas en cuerpos y subjetividades también es visible en los marcos conceptuales detrás de las “nuevas políticas contra la pobreza” (particularmente, la mayoría de los programas de transferencias monetarias) introducidas en América Latina en los noventa y principios de siglo, cuyos objetivos insisten en la promoción del capital humano<sup>163</sup>. Es decir, en la transformación de los comportamientos de las personas beneficiarias de los programas.

### La búsqueda de empleo y la discriminación...

Algunos ejemplos:

Carla: ...yo voy a pedir un trabajo a una empresa de limpieza... porque yo no sé leer ni escribir. Yo no sé leer y escribir. Pero no por eso mis hijos no van a no aprender; mis hijos saben leer y escribir. Y yo he ido a buscar trabajo a una empresa de limpieza y yo tengo que dar otra dirección porque si doy la dirección de acá no me llaman. (...) O no me toman. Porque vos vas y decís “Ah, yo vivo en (*menciona calles del barrio Marconi*)”. “¿Barrio, señora?” “Marconi” “Ah, no, señora”. ¿Entendés? Entonces, como que uno se siente discriminado. Porque vos decís “¡Ay el barrio Marconi! ¡son todos unos delincuentes, marginados!”. Entonces, a uno como que le da vergüenza eso.

Entrevistador: ¿Y entonces vos qué dirección das? ¿La de algún pariente?

Carla: La de mi abuela.

(Carla, 36 años)

<sup>162</sup> ‘<https://www.subrayado.com.uy/el-575-uruguayos-cree-que-beneficiarios-del-mides-son-vagos-n24893>’. Noticiero central, Canal 10, Uruguay.

<sup>163</sup> Enrique Valencia Lomelí, ‘Las Transferencias Monetarias Condicionadas Como Política Social En América Latina. Un Balance: Aportes, Límites y Debates’, *Annual Review of Sociology*, 34.1 (2008), 499–524 <<https://doi.org/10.1146/annurev.soc.052708.074708>>.

Mariana: La salí a luchar ...

Iván: Ahora está más complicado el tema laboral porque el sistema que si no sabés inglés o tenés que saber computación

Mariana: Entonces yo a veces me caliento porque digo: ‘claro, ustedes discriminan a la gente que no saben leer ni escribir’

(Iván, 41 años y Mariana, 40 años)

Muchos requisitos para trabajar como guardia de seguridad. Nos cuenta Elisa en referencia a su padre.

Entrevistador: ¿Pero antes dónde trabajaba?

Elisa: ¡Uh! Ya hace tiempo que está sin trabajo.

Entrevistador: ¿Ah sí?

Elisa: Él anda buscando para sereno.

Entrevistador: ¿Para sereno?

Elisa: O guardia de seguridad. Pero guardia de seguridad te piden muchos requisitos. Buena presencia, eh, carne de buena conducta, carne de salud, y para eso, tenés que tener (*hace señas de dinero*).

(Elisa, 19 años)

Otro ejemplo tipo de la manifestación de las mencionadas características lo encontramos en la estigmatización con la que se encuentran quienes van en busca de un puesto de trabajo y no son considerados por el lugar donde viven, por sus características físicas (vestimenta, dentadura, color de piel, etc.) y sus formas de sociabilidad (manera de hablar, de actuar), porque no saben leer ni escribir. Al menos así es percibido por ellos, quienes buscan trabajo, no lo encuentran y se sienten discriminados por estos motivos. Pero esto último, no es causa de la pobreza, sino muchas veces su consecuencia, o una forma de su perpetuación.

Lo que nos interesa resaltar es que la pobreza no se traduce sólo en privaciones materiales. Estas privaciones se materializan en las figuras de la pobreza: en los cuerpos y en las subjetividades a través del tiempo, en otras formas de sociabilidad<sup>164</sup>. Importa el momento en qué sucede y el tiempo que transcurre, y su vínculo con el resto de la sociedad. Al respecto, recurrimos a Simmel y su definición de “*El pobre*”. Esta se vincula con la asistencia y con quien el resto de la sociedad (instituciones o grupos) define como pasible de ser asistido ante una condición de necesidad.

---

<sup>164</sup> Gabriel Kessler, ‘Contextos variables, categorías estables reflexiones sobre la investigación de la cuestión social en la Argentina de los 90’, *Cahiers des Ameriques Latines*, 43, 2003, 163–81; Denis Merklen, ‘La Cuestión Social al Sur Desde La Perspectiva de La Integración. Políticas Sociales y Acción Colectiva En Los Barrios Marginales Del Río de La Plata.’, *Revista de Ciencias Sociales*, 16, 1999, 117–32.

Veremos más adelante cuáles han sido los criterios para brindar asistencia durante los gobiernos del Frente Amplio y cómo cambió respecto a los gobiernos anteriores.

### **¿Cómo se ha estudiado la pobreza?**

El fenómeno de “la pobreza” no se consideró siempre de la misma manera, pero desde las sociedades modernas la pobreza es concebida como un fenómeno negativo: símbolo del fracaso social o de la disfunción del sistema económico<sup>165</sup>. Podemos encontrar los primeros estudios y reflexiones sobre el pauperismo a mediados del siglo XIX en Europa. El sociólogo francés Serge Paugam<sup>166</sup>, siguiendo a Simmel, se refiere a una primera etapa de la sociología de la pobreza, entendida como el análisis de las formas de construcción de la categoría, y de la relación de interdependencia con el resto de la sociedad, haciendo referencia a dos autores clásicos: Marx y Tocqueville<sup>167</sup>.

El aporte de Tocqueville -sostiene Paugam- fue referirse al pauperismo como una nueva forma de pobreza, “*moralmente más grave y humillante*” que la de los campesinos desfavorecidos, pero también la formación de un estatus social específico para los “*indigentes sin trabajo, sin ingresos y sin medios de recibir ayuda de su entorno*”. Ese estatus es el de asistido que, un siglo después estudiará Simmel en profundidad<sup>168</sup>. Además, varios elementos identificados en la obra de Tocqueville continuarán en posteriores debates, aunque en otro contexto histórico-político; por ejemplo: el relativismo cultural en la definición de la pobreza y de las necesidades, y la generalización o no de la asistencia para un estatus específico de personas.

Por su parte, Marx analiza el significado económico y el origen del pauperismo, que es resultante del proceso de acumulación capitalista basado en la desigualdad de la propiedad y en la explotación de los trabajadores. El pauperismo, siendo la capa más baja de la sobrepoblación relativa, constituye “*el hospicio de inválidos del ejército obrero activo y el peso muerto del ejército industrial de reserva*”<sup>169</sup>

---

<sup>165</sup> Serge Paugam, *La Disqualification Sociale: Essai Sur La Nouvelle Pauvreté*, Sociologies, 1. éd (Paris: Presses universitaires de France, 1991).

<sup>166</sup> Serge Paugam, *Las formas elementales de la pobreza* (Madrid: Alianza, 2007).

<sup>167</sup> Tocqueville, en su libro “Memoria sobre el pauperismo” (1835) intenta la formulación de la cuestión social que plantea como la pobreza y su evolución. Para el estudio de Marx utiliza su obra *El Capital*, Cap. XXIII. Tomado de Paugam, *op. cit.*

<sup>168</sup> Paugam, *Las formas elementales de la pobreza*, p. 44.

<sup>169</sup> *El Capital*, T1, Vol. 3 (Marx) tomado de Paugam (2007) , p. 47.

Como dirá Paugam, ambas visiones sobre el pauperismo, interpretadas como la cuestión social de la época, resultan complementarias: el primero pone el foco en las consecuencias del estatus de dependencia de los pobres con el resto de la sociedad, y el segundo en el origen del fenómeno y su significado económico. Ninguno logra integrar lo político-social con lo económico, es decir: la explotación y la asistencia, y el papel de ambos en el desarrollo de los Estados sociales que devendrán luego.

Ahora bien, si abordamos los estudios que refieren a la reproducción de la pobreza es posible identificar dos grandes tesis que, de alguna forma, continuarán hasta nuestros días: la tesis que refiere a causas internas vinculada a “la cultura de la pobreza”, y la tesis que puntualiza en causas externas referida a factores de la estructura social<sup>170</sup>.

La primera, ampliamente desarrollada por Oscar Lewis<sup>171</sup>, refiere a la existencia de una cultura de la pobreza, entendida como una forma de adaptación y reacción de los pobres a su posición marginada en la sociedad capitalista, cultura que se trasmite de manera intergeneracional. Lewis realiza un señalamiento interesante al distinguir la pobreza de la cultura de la pobreza per se; precisamente ésta última es la que actúa en la perpetuación de la pobreza, y es de más difícil abordaje. Lo que significa que no se trata de explicar la pobreza por la cultura, sino que ésta constituye uno de los factores que actúan en las lógicas de su reproducción<sup>172</sup>. La segunda, la tesis estructuralista, identifica causas externas en la reproducción de la pobreza, que se traduce en la falta de ingresos estables, de poder y de instrucción, debido a expulsiones temporales o definitivas del mercado de trabajo y de las instituciones sociales.

Si nos remontamos a los inicios del siglo XX, podemos ubicar la obra “El pobre” (1908) del sociólogo alemán Georg Simmel<sup>173</sup>, considerado como el fundador de la sociología de la pobreza, para comenzar a hablar de ésta como categoría analítica. Simmel propone una forma de definir la pobreza de carácter relacional que permite delimitar con cierta claridad este objeto de estudio: el grupo categorizado como pobre en una sociedad determinada es aquel que es asistido o con potencial de serlo. La posición de pobreza en una sociedad determinada no es el resultado de una condición de vida sino, más bien, el resultado de una relación social que establece una separación

---

<sup>170</sup> Paugam, *La Disqualification Sociale. op. cit.*

<sup>171</sup> Oscar Lewis, ‘La cultura de la pobreza’, *Pensamiento Critico*, 7 (1967) <[www.filosofia.org](http://www.filosofia.org)>.

<sup>172</sup> Didier Fassin, ‘Marginalidad et marginados. La construction de la pauvreté urbaine en Amérique Latine’, en *L’exclusion: l’état des savoirs*, Textes à l’appui, La découverte (Paris, France, 1996), pp. 263–71.

<sup>173</sup> Georg Simmel, *El Pobre*, 1era Edición: Der Arme (1908) (Madrid: Ediciones sequitur, 2014).

realizada por las diferentes instituciones o grupos de personas. La definición de pobreza adquiere así un carácter relacional, en tanto algunos definen la condición de necesidad de otros.

“El pobre como categoría sociológica, no es el que sufre determinadas deficiencias y privaciones, sino el que recibe socorros o debiera recibirlos, según las normas sociales. Por consiguiente, en este sentido, la pobreza no puede definirse en sí misma como un estado cuantitativo, sino sólo según la reacción social que se produce ante determinada situación”<sup>174</sup>

Desde esta perspectiva el estudio de la pobreza se cuestiona sobre el lazo social, y permite su vínculo con marcos interpretativos de corte general. De aquí la necesidad de relevar las distintas categorizaciones institucionales de la pobreza, a partir de las cuales se define y reconoce el derecho a la asistencia.

Esta mirada desde un punto de vista relacional no siguió su camino de una manera acumulativa. El problema de la pobreza pareció olvidarse hasta mediados del siglo XX. Fue entre las décadas del setenta y ochenta del siglo pasado que vuelve a aparecer la preocupación por el empobrecimiento desde distintos abordajes y conceptos, frente a la creciente degradación del mercado de trabajo (inestabilidad, precariedad, desempleo de larga duración). Siguiendo a Fassin (1996)<sup>175</sup>, este fenómeno se ha designado como “*exclusión*” en Francia, “*underclass*” en Estados Unidos y “*marginalidad*” en América Latina. Estos tres sistemas de interpretación sobre las nuevas formas de la pobreza se fundan en tres parejas de oposiciones espaciales (dentro fuera, alto bajo, centro periferia). Sostiene Fassin (1996):

«Ce qui unifie, dans chacun des contextes et a un moment donné, la problématique de l'exclusion, de l'underclass et de la marginalité, c'est le fait de se référer à ce qui fait problème dans le monde social»<sup>176</sup> (Lo que unifica, en cada contexto y determinado momento, la problemática de la exclusión, la underclass y la marginalidad, es el hecho de referirse a aquello que causa problema en el mundo social.)

Lo común de estos conceptos es el hecho de referirse a lo que hace problema en lo social, constituyendo un objeto heterogéneo que se transforma y evoluciona. Por lo cual, resulta necesario cuestionar los conceptos por los cuales se describen realidades, los que detrás de una construcción ideológica, se presentan como un reflejo “neutro” de la realidad social.

---

<sup>174</sup> Simmel, *op. cit.*, p. 79.

<sup>175</sup> Didier Fassin, ‘Exclusion, underclass, marginalidad. Figures contemporaines de la pauvreté urbaine en France, aux États-Unis et en Amérique latine’, *Revue française de sociologie*, 37.1 (1996), 37–75 <<https://doi.org/10.2307/3321945>>.

<sup>176</sup> Fassin, ‘Exclusion, underclass, marginalidad. Figures contemporaines de la pauvreté urbaine en France, aux États-Unis et en Amérique latine’, p. 74.

Les termes choisis pour qualifier la pauvreté urbaine participent en effet de la stigmatisation de ceux qui en sont les victimes. Le vocabulaire entérine et renforce la séparation radicale entre les insérés et les exclus, le mainstream et l'underclass, ceux qui trouvent place dans la société et ceux qui sont à ses marges. Utilisées par les administrations publiques, légitimées par les sciences sociales et maintenant entrées dans le langage commun, les trois notions contribuent à les faire exister en tant que réalité en transformant le regard voire l'action de ceux qui y recourent.<sup>177</sup> (En efecto, los términos elegidos para calificar la pobreza urbana contribuyen a la estigmatización de las víctimas. El vocabulario ratifica y refuerza la separación radical entre los incluidos y los excluidos, el mainstream y la underclass, los que encuentran lugar en la sociedad y los que están en sus márgenes. Utilizadas por las administraciones públicas, legitimadas por las ciencias sociales y ahora introducidas en el lenguaje común, las tres nociones contribuyen a hacerlas existir como realidad, transformando la mirada e incluso la acción de quienes las utilizan).

Veremos entonces cómo se ha construido la categoría “pobreza” y “vulnerabilidad socioeconómica” que han orientado los debates sobre las políticas sociales en el Uruguay reciente y cómo se ha construido la categoría de los “*merecedores de la asistencia*” en los gobiernos del Frente Amplio, haciendo antes un breve recorrido de la historicidad de los conceptos. Puesto que hoy, aparecen diferentes nociones (pobreza, pobreza extrema, exclusión, vulnerabilidad), muchas veces mezcladas, en los distintos estudios y documentos oficiales de política pública que dan fundamento a la asistencia.

### **Conceptualizaciones de la pobreza: la exclusión, la marginalidad y la pobreza.**

Distintas nociones afloran como una especie de sinónimos para nombrar a los sectores más desfavorecidos de la sociedad. Sin embargo, refieren a distintos marcos conceptuales desde donde observarlos. Desde la política pública, en los gobiernos del Frente Amplio encontraremos distintas nociones en varios documentos y discursos que comienzan aludiendo a la pobreza, la indigencia y la emergencia social, para ir trasladándose, luego, hacia la vulnerabilidad socioeconómica, la extrema pobreza, y los riesgos sociales. En algunos casos también se hablará de exclusión social. Desde los diagnósticos académicos, encontraremos las nociones de pobreza monetaria, las NBI (necesidades básicas insatisfechas), y la pobreza multidimensional. Lo abordaremos en detalle más adelante.

---

<sup>177</sup> Fassin, ‘Exclusion, underclass, marginalidad. Figures contemporaines de la pauvreté urbaine en France, aux États-Unis et en Amérique latine’, p. 68.

Castel plantea claramente una distinción entre la exclusión y la vulnerabilidad en varios de sus textos<sup>178</sup>. Cuestionará el uso indiscriminado de la noción de exclusión social, ya que alberga situaciones muy diferentes, además de ser una categoría estática. Hablar de exclusión adquiere sentido si se ubica en un proceso, como un estado final para quienes se encuentran por fuera de todos los circuitos de intercambio social. Por eso Castel prefiere hablar de “zonas” de la vida social según la relación con el trabajo y la inscripción en redes de solidaridad. El excluido será aquel que se encuentre en la zona más periférica, con ausencia de trabajo y aislamiento social. Sostiene que en la actualidad es imposible establecer fronteras claras entre las zonas y el interés sociológico debería reparar en el análisis de los factores que proceden a la exclusión.

A su vez, distingue la exclusión de la marginalización. La exclusión puede darse bajo diversas modalidades (supresión completa de la comunidad, apartamiento en espacios cerrados escindidos del resto de la comunidad, otorgamiento de un estatus especial que les permite coexistir con la comunidad, privados de ciertos derechos y participación) pero que presentan algunos rasgos comunes: actúa bajo reglamentos, existen aparatos especializados y se completa con rituales. Es el resultado de procedimientos oficiales bajo la forma de discriminación negativa que obedece a determinadas reglas.<sup>179</sup>

La marginalidad por su parte refiere a un proceso de desestabilización dada por la degradación de las condiciones de trabajo o el debilitamiento de los soportes de sociabilidad, procesos que pueden desembocar en la exclusión.

« La marginalité, c'est le nom que l'on peut donner aux formes les plus fragiles de la vulnérabilité populaire. »<sup>180</sup>

“Pienso que la marginalidad, por lo que sé, es una noción más rica, destinada a describir situaciones tales como las que se encuentran en América Latina, porque, si entiendo bien, se trata de personas que no han estado nunca integradas al proceso de la modernidad.”<sup>181</sup>

Dirá Castel que la mayoría de las situaciones que enfrenta la crisis de la sociedad salarial tratan de una vulnerabilidad creada por la degradación de las relaciones de trabajo y de sus protecciones, que podrán llevar a una desafiliación social, pero no estamos hablando de exclusión.

---

<sup>178</sup> Robert Castel, *Las trampas de la exclusión: trabajo y utilidad social*, Fichas para el Siglo XXI, 2da. Edición (Buenos Aires: Topia, 2015); Robert Castel, ‘Les marginaux dans l’histoire’, en *L’exclusion: l’état des savoirs*, Textes à l’appui, Éditions la découverte (Paris, France: Serge Paugam, 1996).

<sup>179</sup> Castel, *Las trampas de la exclusión: trabajo y utilidad social*, *op. cit.*, p. 32.

<sup>180</sup> Castel, ‘Les marginaux dans l’histoire’, *op. cit.*, p. 37.

<sup>181</sup> Castel, *Las trampas de la exclusión: trabajo y utilidad social*, *op. cit.*, p. 74.

En Uruguay se distinguirá el uso de la noción “exclusión” para referirse a las situaciones de extrema miseria, la franja más baja de la pobreza, a los habitantes de asentamientos que viven en los márgenes de la “normalidad” reconocida, a las personas en situación de calle crónica<sup>182</sup>, por ejemplo. En los estudios académicos se traducirá en los análisis de segregación urbana y en algunos otros abordajes<sup>183</sup> pero que no dialogarán con la política y tampoco con los estudios que analizarán la pobreza desde el enfoque monetario, como lo veremos más adelante. Por otra parte, el concepto de marginalidad quedará obsoleto, con fundamento en la especificidad socio histórica que le dio origen.

A partir de los noventa, la pobreza quedará establecida y conceptualizada en Uruguay desde su medición oficial: la línea de pobreza. La pobreza será definida como una insuficiencia de recursos medido a través de los ingresos. La asistencia, a partir de los gobiernos del Frente Amplio quedará sujeta a una nueva noción referida a la vulnerabilidad socioeconómica, que carece de un marco conceptual interpretativo. Se comenzará a conformar una identidad de los asistidos como los “beneficiarios” del MIDES. Para muchos de ellos, el MIDES será “un lugar” que los reconozca, en el sentido de aceptar su existencia, más allá del estigma que pueda generarles.

### **La pobreza en América Latina: de la marginalidad al abordaje multidimensional**

¿Cómo se trasladan estas discusiones a América Latina? El estudio de la pobreza aparece en la actualidad problematizado más en términos de mediciones estadísticas que de concepciones teóricas desde donde abordar y comprender el fenómeno. La “marginalidad” ha quedado olvidada para académicos y políticos. Sin embargo, durante el período de la modernización y el modelo de sustitución de importaciones, las ciencias sociales latinoamericanas habían enfocado su preocupación en el desarrollo económico y social y en los actores estratégicos claves para dicho proceso. En alguna medida, hubo una inquietud primera en la búsqueda por alcanzar niveles de crecimiento económico y desarrollo sostenido, condición sin la cual parecería no ser posible pensar en un modelo de Estado social redistributivo, y la consecuente reducción de la pobreza.

---

<sup>182</sup> Se puede consultar un ejemplo de la preocupación por parte de las autoridades del MIDES y de la Universidad respecto al “lugar” para las personas en situación de calle cuando estas son expulsadas de las instituciones de referencia, Anexo al capítulo II: II.1-“¿Dónde los metemos?”

<sup>183</sup> Marcos Supervielle y Mariela Quiñones, ‘De La Marginalidad a La Exclusión Social: Cuando El Empleo Desaparece’, en Trabajo y Producción de La Pobreza En Latinoamérica y El Caribe: Estructuras, Discursos y Actores, CLACSO (Buenos Aires, Argentina, 2005), pp. 99–136; Pobreza y (Des)Igualdad En Uruguay: Una Relación En Debate, ed. por Miguel Serna y otros, 1a. ed (Montevideo, Uruguay: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología : Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo : Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2010).



Es en la década del cuarenta y cincuenta que la preocupación por la pobreza comienza a estar atada al problema del desarrollo y de la marginalidad, con los orígenes de la CEPAL y la teoría de la dependencia, sobre todo cuando se visibiliza el crecimiento de villas y barrios informales alrededor de las grandes ciudades de América Latina. En los años setenta, el debate estuvo centrado en torno al concepto de marginalidad tanto en su perspectiva culturalista como marxista<sup>184</sup>, y en los setenta se enfatizó el foco sobre la informalidad como refugio de la mano de obra no absorbida.

Fue tras la crisis de la industrialización, la reapertura económica y la refundación de los Estados democráticos de los años ochenta, que la reflexión cambió su preocupación hacia los temas referidos a la pobreza, o a la “nueva pobreza” como algunos autores la llamaron, y a las nuevas formas del trabajo (informalidad y precariedad), dejando en un segundo plano los temas sobre la estructura social, las clases sociales y los agentes del cambio social<sup>185</sup>. Denis Merklen (2009)<sup>186</sup> nos llama la atención sobre este giro que tuvo la ciencia social latinoamericana, que teniendo antecedentes teóricos originales como la teoría de la marginalidad (Germani, Nun, Quijano<sup>187</sup>), la teoría de la dependencia (Cardoso y Faletto<sup>188</sup>), el abordaje de las clases sociales y la formación de la clase obrera (Prebisch, Hernando de Soto), comenzó a priorizar la problemática de la pobreza, en sintonía con la iniciativa de los organismos internacionales. Esto implicó una reorientación de las políticas sociales, como lo hemos señalado.

Una nueva oleada de preocupación por la pobreza y las condiciones de vida de la población vuelve a tomar auge a fines del siglo XX, frente a la crisis social y económica de la región, pero ésta reaparece desvinculada de los antiguos debates teóricos. Lo que se reflejó en la proliferación de estudios que buscaron conceptualizarla, medirla y caracterizarla en términos operativos desde el enfoque del bienestar económico, y, algunos otros, explicar sus determinantes a partir de los atributos de los hogares e individuos. Estos debates giraron en torno a distintas metodologías para la clasificación de los pobres. Los métodos generalmente utilizados se basaron en el enfoque

---

<sup>184</sup> Un detalle más profundo sobre los debates del concepto de marginalidad puede encontrarse en Agustín Salvia, « Consideraciones sobre la transición a la modernidad, la exclusión social y la marginalidad económica. Un campo abierto a la investigación social y al debate político » en *Sombras de una marginalidad fragmentada. Aproximaciones a la metamorfosis de los sectores populares de la Argentina*, Buenos Aires, Argentina, 2007, p.

<sup>185</sup> Sembler, *¿Estratificación y clases sociales? Una revisión analítica de los sectores medios*. Serie Políticas Sociales, CEPAL, Chile, 2006.

<sup>186</sup> Merklen, *Quartiers populaires, quartiers politiques.*, op. cit.

<sup>187</sup> Gino Germani, *El concepto de marginalidad: significado, raíces históricas y cuestiones teóricas, con particular referencia a la marginalidad urbana*, s.l., Ediciones Nueva Visión, 1973, 124 p ; José Nun, « Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal », *Revista Latinoamericana de Sociología*, julio 1969, V, n° 2 ; Aníbal Quijano, « Polo marginal de la economía y mano de obra marginalizada. », *Revista Uruguaya de Ciencias Sociales*, 1972, vol. 1, n° 2.

<sup>188</sup> Fernando H. Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y Desarrollo En América Latina.*, Siglo XXI (México, 1969).

monetario y en el de las necesidades básicas.

En la actualidad, las discusiones teóricas y metodológicas han dado un giro hacia las medidas multidimensionales de la pobreza, fundamentalmente inspiradas en el enfoque de capacidades de Sen. Aparecen, por otra parte, las nociones de vulnerabilidad y de exclusión social, como miradas que pretenden ir más allá del bienestar económico, incorporando otras dimensiones. La noción de vulnerabilidad se enfoca en la heterogeneidad de situaciones de pobreza, promoviendo las nociones de capital humano y capital social. Las perspectivas de exclusión se vinculan con los estudios de segregación urbana y las miradas multidimensionales.

En este marco, contemplamos el olvido de las perspectivas que privilegian una mirada global de la sociedad, de las relaciones de poder y del conflicto de la relación capital - trabajo y la distribución de la riqueza, y de la estructuración de las clases en el análisis de la cuestión social. Los estudios sobre la pobreza se enfocarán en estudiar grupos específicos de la sociedad, “segmentos de población” al decir de Sembler<sup>189</sup>, abandonando la pretensión de comprender los mecanismos de participación en la provisión del bienestar y la creación de la riqueza en cada sociedad y entre los países, así como las causas que generan los procesos de empobrecimiento desde una mirada societal y de relaciones interdependientes. La perspectiva relacional que vimos anteriormente haciendo referencia a Simmel ha estado ausente, así como también la búsqueda por comprender las situaciones de empobrecimiento y marginalización dentro un marco teórico que otorgue sentido interpretativo o explicativo a los conceptos y categorías utilizadas.

Repasaremos brevemente tres enfoques que han estado presentes en el estudio de la pobreza en América Latina, dado que estos repercutieron en la forma de abordarla en Uruguay y a partir de los cuales retomaremos algunos de ellos. Estos han girado en torno a: la marginalidad, la pobreza monetaria y las necesidades básicas, y finalmente la medición multidimensional de la pobreza.

### **La marginalidad.**

Un redescubrimiento de la pobreza sucede en América Latina luego de la posguerra bajo la preocupación por la “marginalidad social” y el sector informal urbano. Así, la discusión vista anteriormente sobre las causas internas o externas de la reproducción de la pobreza se traslada, a su manera, a los debates en América Latina a partir de dos enfoques distintos sobre la marginalidad:

---

<sup>189</sup> Camilo Sembler R., *Estratificación social y clases sociales: una revisión analítica de los sectores medios*, Serie políticas sociales, 125 (Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL, Div. de Desarrollo Social, 2006).

la marginalidad social (tradicional) y la marginalidad económica. Estos dos conceptos se encuentran en el marco de dos perspectivas teóricas distintas. Sin embargo, Fassin (1996) dirá luego, en un análisis que realiza sobre el concepto latinoamericano de marginalidad que estas dos teorías pueden dialogar ya que una permite explicar los mecanismos de la producción de la marginalidad (la marxista) y la otra, estudiar las conductas marginales (la culturalista).<sup>190</sup>

El concepto de marginalidad social (tradicional) se ubica en la teoría de la modernización, y el sujeto marginal se entiende como aquel que no está integrado a las instituciones y valores modernos. La marginalidad social aparece caracterizada en los enfoques de la CEPAL y, particularmente, por Gino Germani<sup>191</sup> como una “subcultura” que afecta a individuos y grupos, desviada de las pautas culturales del proceso de modernización urbana. De esta teoría se traduce que había que transformar la población marginal en moderna, cambiando sus valores, su “subcultura”. Se trataba de un problema transitorio.

La marginalidad económica se encuentra dentro de la perspectiva marxista en el marco de la teoría de la dependencia, generada en diálogo y crítica con el enfoque modernizador. Su idea central parte de que la marginalidad no consiste en un problema de falta de integración a los valores y a las instituciones “modernas”, sino a la forma en que se da la integración en el capitalismo dependiente. En el proceso de desarrollo de las economías capitalistas dependientes, algunas actividades se transforman en marginales. Estas ocupan a trabajadores que conforman una población excedente-no funcional- a los sectores monopólicos dominantes. La población marginal está constituida por la población excedente y prescindente a los procesos dominantes de acumulación capitalista. Nun (1969) llamará masa marginal a la parte de esta sobrepoblación relativa que no cumple la función clásica de reserva de mano de obra<sup>192</sup>. Nun sostiene que para evitar que esta población se vuelva disfuncional, el Estado interviene aumentando la autonomía relativa de los subsistemas- el campo de la economía formal y el campo de la marginalidad, lo que provoca una integración limitada de la población a costa de una no integración del sistema. Se trata de un problema estructural.

Al mismo tiempo, en Francia en los años sesenta se hablaba de marginación, -lo que más tarde se

---

<sup>190</sup> “ Cette double filiation permet de mieux appréhender la diversité des analyses : d’un côté, on veut expliquer les mécanismes de production de la marginalité, de l’autre, on prétend étudier les conduites marginales. » Didier Fassin, ‘Marginalidad et marginados. La construction de la pauvreté urbaine en Amérique Latine’, in *L’exclusion: l’état des savoirs*, Textes à l’appui, La découverte (Paris, France, 1996), pp. 263–71.

<sup>191</sup> Gino Germani, El concepto de marginalidad: significado, raíces históricas y cuestiones teóricas, con particular referencia a la marginalidad urbana (Ediciones Nueva Visión, 1973).

<sup>192</sup> José Nun, ‘Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal’, *Revista Latinoamericana de Sociología*, V.2 (1969).

llamará exclusión-, para referirse a individuos no integrados en las redes productoras de riqueza y reconocimiento social (Lenoir, 1974<sup>193</sup>). Castel dirá luego que “*la marginación no es la exclusión*”. Se refiere a la degradación de la sociedad salarial, que se manifiesta en: a) la desestabilización de los estables, b) la instalación de la precariedad (vivir al día a través de trabajo no registrado, la ayuda social, la solidaridad familiar), y como consecuencia de lo anterior, c) la aparición de un nuevo perfil social: los supernumerarios, quienes se encuentran en situación de inutilidad social, inempleables, no integrables. Esto supone que el concepto de exclusión tal como se entiende en Europa alude a poblaciones que estuvieron incluidas en algún momento en la seguridad social, mediante el trabajo, es decir, en la sociedad salarial. Sin embargo, en América Latina existen poblaciones que no han estado nunca incluidas y, por otra parte, con la crisis del modelo industrial de sustitución de importaciones, se generó un proceso similar al vivido más tarde en Europa: la desestabilización del trabajo, la baja de salarios, la informalidad y precariedad en los empleos. En todo caso, la exclusión pareció suceder antes en América Latina que en Europa. Agustín Salvia<sup>194</sup>, revisando el uso reciente de estos conceptos, sostiene que la marginalidad económica constituye una mejor opción teórica para entender los procesos sociales y económicos sucedidos en América Latina.

De todas formas, la noción de exclusión se ha introducido en los debates latinoamericanos, rediscutiendo el concepto a la realidad del continente, y generando tipologías de exclusión que aportan elementos interesantes de análisis <sup>195</sup>.

### **Las líneas de pobreza y las NBI**

El origen de la medición de la pobreza a través de la línea de pobreza, como la conocemos en nuestros días, podemos identificarlo con el informe de Oscar Altimir<sup>196</sup> ‘*La Dimensión de la Pobreza en América Latina*’ (1979). En este informe, Altimir sostiene que el concepto de pobreza constituye una categoría descriptiva de una situación social dada, una categoría social clasificatoria,

---

<sup>193</sup> R Lenoir, *Les Exclús : Un Français Sur Dix* (Paris: Seuil, 1974), EDSCAL <<http://search.ebscohost.com/janus.biu.sorbonne.fr/login.aspx?direct=true&db=edscal&AN=edscal.6405177&lang=fr&site=eds-live&scope=site>>.

<sup>194</sup> Agustín Salvia, ‘Consideraciones Sobre La Transición a La Modernidad, La Exclusión Social y La Marginalidad Económica. Un Campo Abierto a La Investigación Social y al Debate Político’, en: *Sombras de Una Marginalidad Fragmentada. Aproximaciones a La Metamorfosis de Los Sectores Populares de La Argentina* (Buenos Aires, Argentina, 2007).

<sup>195</sup> Marcos Supervielle y Mariela Quiñones, ‘De La Marginalidad a La Exclusión Social: Cuando El Empleo Desaparece’, in *Trabajo y Producción de La Pobreza En Latinoamérica y El Caribe: Estructuras, Discursos y Actores*, CLACSO (Buenos Aires, Argentina, 2005), pp. 99–136.

<sup>196</sup> Oscar Altimir, ‘La Dimensión de la Pobreza en América Latina’ (Cuadernos de la CEPAL, 1979)

que no se enmarca en una teoría social general, excepto en la teoría de la distribución del ingreso y las desigualdades sociales. Lo distingue así del concepto de marginalidad que, aunque se intersecten, no son necesariamente coincidentes, y también de la teoría marxista donde la categoría analítica es la explotación y no la distribución. Su opción teórica llevará a enmarcar el concepto de “pobreza” como situación social traducida como un problema de bienestar.

Lo que permite el concepto de pobreza es precisamente limitarse a cuantificar y describir las situaciones de los sectores más desfavorecidos en América Latina de acuerdo con determinados criterios operativos. Así, lo esclarece:

“Los ‘pobres’ que quedan comprendidos en tal corte de la pirámide social no constituyen otra cosa que un **agregado estadístico**. Su posterior caracterización multivariada puede servir para identificar los diferentes grupos humanos que pueden ser objeto de las políticas destinadas a solucionar o aliviar las situaciones de pobreza y también, es de esperar, para continuar la búsqueda de relaciones teóricas a las cuales incorporar significativamente el concepto de pobreza. Mientras esto no se logre, tal concepto es válido siempre que no represente una transgresión inadvertida de la frontera entre lo descriptivo y lo explicativo, y en tanto se tengan claramente en cuenta los juicios de valor en los que se origina.”<sup>197</sup>

Reparamos como desde el origen de la medición de la pobreza monetaria en el continente latinoamericano ya queda claro que constituye una categoría descriptiva y no analítica ni explicativa; por lo cual se separa de cualquier otra teoría que aborda el empobrecimiento urbano y la marginalidad. Altimir fundamenta esta opción debido a la no existencia de un marco teórico que explique el “*síndrome de la pobreza*” en su totalidad, atendiendo de manera simultánea a todos los síntomas. Las explicaciones abordan cada uno de los síntomas de forma aislada entendidos como el extremo inferior de la distribución. La definición operativa de la pobreza será concebida, entonces, como una carencia normativamente inaceptable de bienestar y su medición quedará limitada a considerar la privación material, recurriendo a medidas de niveles de vida.

Altimir fundamenta la utilización de un criterio absoluto para definir la pobreza en condiciones de subdesarrollo, ya que las definiciones relativas pueden desviar la atención de los requisitos de la subsistencia. Señala también, en dicho documento, que los debates sobre la pobreza se suelen identificar con las políticas más conservadoras de mitigación de pobreza y de asistencia, y el uso del concepto de necesidades básicas con las estrategias más radicales de desarrollo y reorganización social. Sin embargo, Altimir (1979) dice:

---

<sup>197</sup> Altimir, *op.cit.*, p. 7.

“...cuando se acepta que las causas de la pobreza están enraizadas en el funcionamiento del sistema socioeconómico, junto con las desigualdades de ingreso, el despilfarro de recursos no renovables y la concentración del poder, la meta de su eliminación definitiva implica las mismas transformaciones estructurales que la satisfacción de las necesidades básicas. Puede, más aún, involucrar transformaciones más profundas que las previstas en estrategias espuriamente rotuladas como de "necesidades básicas" simplemente porque dan mayor importancia a la inversión global en servicios sociales.”<sup>198</sup>

La línea de pobreza y las NBI fueron los métodos principalmente utilizados en América Latina para medir la pobreza. La línea de pobreza consiste en determinar un umbral de ingresos sobre el que se considera que un hogar puede satisfacer las necesidades mínimas requeridas. Quienes se encuentran por debajo de dicho umbral son clasificados como pobres. Las NBI define un grupo de bienes y servicios determinados como necesarios: por ejemplo, vivienda, acceso a educación, salud, servicio sanitario. Puede decirse, que mientras la medición de la pobreza por ingresos identifica la capacidad de satisfacer necesidades, las NBI evalúa los hechos. Sin embargo, el empleo y la propiedad no serán dimensiones contempladas, ya que al igual que la LP consideran sólo el consumo como mecanismo clasificatorio. Tampoco se consideran otro tipo de dimensiones culturales o subjetivas, debido al interés en medir el nivel de vida.

Las NBI surgen como metodología para medir y monitorear la pobreza en América Latina ante la ausencia de Encuesta de hogares permanentes que permitieran medir los ingresos<sup>199</sup>. Las NBI y la pobreza monetaria constituían dos enfoques opuestos dentro de esta concepción de pobreza. Fueron Beccaria y Minujin en 1985<sup>200</sup> (Argentina), y Kaztman en 1989<sup>201</sup> (Uruguay) quienes introdujeron la combinación de estas dos mediciones para dar cuenta de una tipología de la pobreza. Kaztman propuso una tipología de cuatro categorías combinando la LP y las NBI: la pobreza crónica (pobres por ambos métodos), la pobreza inercial (pobres por NBI), la pobreza reciente o coyuntural (solo por ingresos) y los socialmente integrados (no pobres). Las dos primeras categorías eran las que estaban más asociadas a la marginalidad social (con bajo nivel educativo, irregularidades en la tenencia de la vivienda, uniones libres). La pobreza crónica se asociaba además a la presencia de ciertos valores y actitudes que se transmitían de generación en generación, reproduciendo el círculo de la pobreza. Combinaba en su estudio elementos estructurales con énfasis del enfoque culturalista. Ensayos de este tipo se continuaron realizando por diferentes expertos, como la

---

<sup>198</sup> Altimir, *op.cit.*, p. 72.

<sup>199</sup> El primer mapa de pobreza extrema fue realizado en Chile en 1975, pero fue el estudio “La Pobreza en la Argentina, Indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas a partir de los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 1980”, realizado por el INDEC y la CEPAL donde cobro mayor difusión.

<sup>200</sup> L Beccaria y Alberto Minujin, *Métodos Alternativos Para Medir La Evolución Del Tamaño de La Pobreza*. (Buenos Aires, Argentina: INDEC, 1985).

<sup>201</sup> Rubén Kaztman, ‘La Heterogeneidad de La Pobreza. El Caso de Montevideo’, *REVISTA DE LA CEPAL*, 37, 1989.

propuesta de Julio Boltvinik quien propondrá un método integrado mejorado, que inspirará luego el desarrollo de las medidas multidimensionales de la pobreza<sup>202</sup>.

### **Los enfoques multidimensionales**

En la línea de los enfoques multidimensionales se avanza actualmente en América Latina. Básicamente, siguiendo el enfoque de Amartya Sen y la metodología propuesta por Alkire y Foster, los debates giran en torno a la selección de indicadores, ponderadores y puntos de corte. El enfoque de Sen (1992)<sup>203</sup> se basa en la idea de pobreza de capacidades, definidas como habilidades humanas para alcanzar el bienestar (un estado de “funcionamientos” o logros en un contexto dado). Amartya Sen introduce la idea de libertad en el concepto de pobreza. De esta manera la pobreza consiste en una falta de libertad individual para vivir la vida que cada uno escoja, se trata de una privación de capacidades básicas. Superando de esta forma, la definición meramente económica basada en los ingresos y la capacidad de consumo.

No entraremos en detalle de estos aspectos, sino que solamente mencionaremos dos cuestiones que pueden resultar de interés en esta problematización de la multidimensionalidad de la pobreza. En primer lugar, el papel de los ingresos monetarios como dimensión a incluir en la medida, y en segundo lugar las bases conceptuales para definir las distintas dimensiones de la pobreza.

En este sentido, se discute la incorporación o no de los ingresos como dimensión y también el peso de esta dimensión en la medida de pobreza multidimensional. Los ingresos dan cuenta de condiciones más coyunturales y sensibles al ciclo económico y a los incentivos de política mediante las transferencias monetarias. A su vez, reportan una dimensión fundamental para la reproducción de la vida en una sociedad de mercado. La propuesta de medición multidimensional adoptada por CONEVAL en México, basándose en el enfoque de derechos, ha sido una referencia para los ejercicios en Uruguay. Esta propone un eje cartesiano que cruza bienestar económico (ingresos) con derechos sociales, y permite generar “tipos de pobreza” como lo hace el método integrado, y no un continuum que lo que permite es contar y ordenar problemas como lo sugieren otras metodologías que adoptan el método de Alkire y Foster. Lo que está por detrás de estos debates es

---

<sup>202</sup> Ana Grondona, *Saber de La Pobreza: Discursos Expertos y Subclases En La Argentina Entre 1956 y 2006*, Historia Del Presente (Buenos Aires, Argentina: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, 2014).

<sup>203</sup> Amartya Sen, ‘Sobre Conceptos y Medidas de Pobreza.’, *Comercio Exterior*, 42.4 (1992), 310–22.

la conceptualización que se adopte de la pobreza multidimensional, pero las discusiones suelen darse de forma más operativa y con fundamentos estadísticos.<sup>204</sup>

Por ejemplo, la metodología de CONEVAL basa su medición en el marco constitucional y legislativo nacional, por eso las dimensiones de la pobreza se traducen en derechos sociales, así como su interpretación. Esta medida permite monitorear el cumplimiento de derechos sociales según la normativa nacional, y de alguna manera introduce el papel del Estado. Por su parte, el método propuesto por Alkire y Foster satisface principios y axiomas matemáticos para la construcción de un índice multidimensional, y es a partir de allí que se establece la discusión. Las dimensiones y ponderaciones son propuestas por el investigador.

Este tipo de medidas multidimensionales han sido promocionadas por los organismos internacionales, (desde la creación del IDH y IPM, PNUD). Algunos países latinoamericanos han desarrollado esta metodología como medida oficial de pobreza, y/o también como mecanismo de selección de beneficiarios para los programas sociales.

### **El tiempo y el espacio de la pobreza**

En este breve y rápido recorrido observamos cómo el estudio de la pobreza se ha trasladado de conceptos enmarcados en teorías explicativas del desarrollo hacia descripciones agregadas de individuos, olvidando en la mayoría de los casos la dimensión temporal. Así desconocemos qué ha sucedido con los “marginados” de los años sesenta o los “pobres estructurales” de los años ochenta. Saravi (2007) se refiere a la “historicidad de la pobreza estructural”<sup>205</sup>, como uno de los nuevos elementos a considerar en los estudios actuales, para dar cuenta de ese paso del tiempo que transforma la “naturaleza” y la propia percepción de la pobreza. Un segundo elemento señalado por el autor refiere a la “malignidad de la concentración”, es decir a nuevos síntomas que aparecen y sugieren diferentes lógicas de sociabilidad entre los individuos pobres estructurales. La dimensión espacial que ha sido una característica de la pobreza estructural de las ciudades en

---

<sup>204</sup> Ejemplos de este tipo de metodologías aplicadas en Uruguay, puede consultarse en: MIDES DINEM, ‘Pobreza Multidimensional: Revisión de Metodologías Para Uruguay’, 2018 <<http://repositorio.mides.gub.uy:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/1609/Pobreza%20multidimensional%2c%20revisi%20de%20metodolog%2c%20ADAs.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>.

<sup>205</sup> “El simple paso del tiempo es ya en sí mismo un factor de cambio que transforma su naturaleza y, más importante aún, su percepción. Por un lado, ya no encuentra sustento empírico la transitoriedad de la pobreza estructural, como algunas tesis de la modernización y el desarrollismo sostenían en los sesenta (Germani 1971). Por otro lado, los propios pobres estructurales de comienzos de siglo tienen una memoria de pobreza estructural que trasciende la propia biografía remontándose una y hasta dos generaciones atrás.” Gonzalo Saravi, *De la pobreza a la exclusión: continuidades y rupturas de la cuestión social en América*, Prometeo Libros (Buenos Aires, Argentina, 2007), p. 42.



América Latina, y que se tradujo en los estudios de segregación urbana, sugiere el abordaje de nuevos síntomas que emergen, a veces de manera fragmentada: la concentración espacial del desempleo y la precariedad laboral, la inempleabilidad, la violencia e inseguridad, el abandono escolar y el embarazo adolescente, las drogas y las conductas delictivas. En consecuencia, y como tercer elemento, la constatación y aceptación resignada de la existencia de la pobreza por parte de los Estados, en tanto se han creado diversos planes y programas de lucha contra la pobreza, lo que supone la construcción por parte del Estado de clasificaciones de personas en tanto población objetivo de tales programas, generando una suerte de ciudadanos de *segunda clase*.

Estos elementos no son frecuentemente considerados en los estudios sobre la pobreza, sobre todo cuando nos referimos a los nuevos tipos de pobreza, sin preguntarnos por aquellos otros, como si ya los conociéramos, sin preguntarnos sobre el hacer del tiempo en sus condiciones de vida, sus subjetividades y sus cuerpos, donde ya existe una instalación en esa pobreza, y donde el Estado aparece con nuevos sets de políticas y programas sociales.

## **II.2. El tratamiento de la pobreza en Uruguay**

Volvemos a los orígenes para comprender el motivo de la distancia que entendemos existe en la actualidad entre los estudios académicos referidos a las poblaciones más vulnerables en Uruguay y las experiencias de vida enmarcadas en situaciones de miseria. Recientemente, podemos encontrar estudios sobre poblaciones específicas que se ubican en estados de desafiliación social o muy próximos a ellos: personas en situación de calle, adictos a la PBC<sup>206</sup>, la criminalidad. Recientes investigaciones<sup>207</sup> pretenden dar cuenta de una mirada más global que aborde los procesos que conducen a estas situaciones, o al menos que lo relacionen con una teoría social comprensiva de mayor generalidad, recuperando tradiciones anteriores al fin de siglo.

Quienes estudian la pobreza son principalmente los economistas, y algunos sociólogos que discuten con ellos a través de sus teorías, conduciendo a un camino de la medición y la caracterización de

---

<sup>206</sup> Pasta base de cocaína.

<sup>207</sup> Por ejemplo, estudios sobre la pobreza urbana, los asentamientos, y la experiencia de los beneficiarios del MIDES. Marcelo Rossal y otros, *La Pobreza Urbana En Montevideo: Apuntes Etnográficos Sobre Dos Barrios Populares*, Colección Etnografías de Los Sectores Populares, 1, Primera edición ([Montevideo, Uruguay] : Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina: Pomaire ; Editorial Gorla, 2020); Verónica Filardo y Denis Merklen, *Detrás de La Línea de La Pobreza: La Vida En Los Barrios Populares de Montevideo*, Etnografía de Los Sectores Populares, 5 (Buenos Aires: Gorla, 2019).

la pobreza multidimensional, bajo el enfoque de Amartya Sen y el método Alkire y Foster, en sintonía con los debates de otros países de América Latina. Con la impresión de olvidar los aportes nacionales y latinoamericanos del pasado reciente, y la realidad social que no entra en las estadísticas. Los intentos que escapan a esta perspectiva no logran tener una acumulación en los escenarios que dialogan frecuentemente y dan insumos a la política.

Durante el siglo XX existió en Uruguay la preocupación por la “pobreza”, cuestión que vuelve a retomarse con énfasis a inicios del siglo XXI ante la crisis socio económica de una manera totalmente distinta, ¿cómo ha sido este transitar? Repasamos el recorrido de los estudios de pobreza en el país.

### **Los orígenes de los estudios sobre la pobreza en Uruguay: los rancheríos y los cantegriles**

Al inicio del siglo XX (hasta la década del cuarenta aproximadamente) la inquietud de las ciencias sociales uruguayas se vinculó fundamentalmente hacia la pobreza rural visible en los llamados “pueblos de ratas”, originados como consecuencia del alambramiento de los campos y la incorporación técnica en la producción ganadera hacia finales del siglo XIX. Mientras que, en la segunda mitad del siglo XX, la preocupación giró hacia la pobreza urbana, percibida como la población expulsada del campo que migraba a la capital en busca de trabajo. Los conventillos y cantegriles fueron los lugares donde esta población habitó. Estudios posteriores darían cuenta de que el origen de los habitantes de los cantegriles era heterogéneo, y que muchos provenían de la propia ciudad expulsados por varios mecanismos como el desalojo habitacional<sup>208</sup>. Más tarde será Rama<sup>209</sup> quien hablará, en la década del sesenta, de los antiguos habitantes de los cantegriles, con más de diez años de instalados, y de los recientes. Notamos que elementos de expulsión vinculados a las formas del trabajo y a las formas de habitar estuvieron presentes desde aquel entonces, así como también la idea de la heterogeneidad entre nuevos y viejos pobres.

El libro de María José Bolaña, “*Pobreza y Segregación Urbana. Cantegriles Montevideanos. 1946-1973*”, recientemente publicado (2018), constituye una fuente de suma relevancia para rastrear, a través del estudio de los cantegriles en Montevideo, la visión que las ciencias sociales uruguayas tuvieron sobre la pobreza más extrema. Establece una periodización de tres momentos que van de

---

<sup>208</sup> María José Bolaña, *Pobreza y Segregación Urbana. Cantegriles Montevideanos. 1946-1973* (Montevideo, Uruguay: Rumbo Editorial, 2018), p. 60 y 61.

<sup>209</sup> C.M. Rama, *Las Clases Sociales En El Uruguay*: (Ediciones Nuestro Tiempo, 1960)

la década del cincuenta al setenta. El primer momento, entre 1946 y 1958, se define por una ausencia de estudios sobre los cantegriles y la pobreza urbana. El segundo momento, entre 1958 y 1968, se caracteriza por la visibilidad del fenómeno de los “cantegriles” como problema social y se realizan algunos estudios empíricos. Por último, entre 1968 y 1973, constituye un período con escasez de estudios sobre el tema, en el cual los habitantes de los cantegriles aparecen tratados como un problema de marginación social y urbana. Las referencias periodísticas y artísticas concernientes al “*Chueco Maciel*” dan cuenta de ello<sup>210</sup>.

Bolaña sostiene que, en su inicio, el problema del rancherío rural fue visto como estructural mientras que el rancherío suburbano (“los cantegriles”) como transitorio, a la espera del progreso proveniente de la industrialización y la modernización y, en parte, le atribuye a ello la ausencia del estudio y la preocupación por los cantegriles montevideanos en la academia nacional. A esto se sumaba la falta de datos estadísticos que permitieran cuantificar el fenómeno.

Puede observarse claramente el pasaje de la preocupación por la pobreza como un problema rural a uno urbano hacia fines de los años cincuenta. Fue Aldo Solari, quien comenzó a cuestionar el énfasis que ponían tanto académicos como políticos en el tratamiento de la pobreza rural, argumentando que tanto los “rancheríos” como “los ranchos”, “las casillas de lata” y “la miseria” estaban presentes también en la periferia de Montevideo y de las ciudades del interior del país<sup>211</sup>.

---

<sup>210</sup> “Era popular entre los estudiantes la canción de Daniel Viglietti dedicada al Chueco Julio Nelson Maciel, compuesta cinco meses después de su muerte y con el relato del asalto a un banco y el reparto del botín entre los marginados. Esa imagen heroica era contrapuesta a otra que, en nombre de un marxismo ortodoxo, consideraba que el cante con el Chueco incluido eran el ‘lumpen’, un enemigo de la revolución, que, por si quedaba alguna duda, votada a Pacheco. (...) La familia Maciel llegó de Tacuarembó corrida por el latifundio. Su padre consigue trabajo en el Palacio Legislativo, pero al poco tiempo muere y la madre queda sola con cuatro hijos a cargo. Viven en Pasaje A de Enrique Castro 4054, casi Aparicio Saravia.

A pesar de los esfuerzos de la madre, el Chueco tiene una niñez llena de carencias, y su salida para sobrevivir son los delitos menores. Luego comienza su pasaje por varios albergues. Es internado en el siniestro Álvarez Cortés donde aprende y sufre todo lo malo, y donde no aprende a leer y escribir, una obligación del Estado. Su ficha del Consejo del Niño decía que su “escasa conciencia de la infracción y la falta de un modelo masculino hizo que adquiriera hábitos delictivos como forma de vida”.

*‘De paso dolido’, ‘los ojos redondos y sin pizarrón...’*. La letra señala poéticamente que era casi analfabeto, hecho que lo amargaba y que limitó su crecimiento como persona. Se fuga del albergue y enfrenta a tiros al comisario Antonio Bar Lavieja, a quien hiere de gravedad de un tiro en la cara. La prensa lo empuja a la fama. Títulos enormes que lo nombraban como ‘El Enemigo N°1’ o peor, ‘El Monstruo’. Difícil era encontrar en los medios una explicación que hablara de las causas.” Tomado de: Augusto Chaco Andrés, *Un Viaje al Cante: Historias de Marconi* (Montevideo: Recortes, 2019).

En junio de 1971, el “Chueco Maciel” fue abatido por policías en Montevideo, en un contexto de violencia que posteriormente se expresó con el golpe de Estado.

<sup>211</sup> Aldo Solari, *Sociología Rural Nacional*, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Biblioteca de Publicaciones Oficiales. (Montevideo, Uruguay, 1958).

Fue en la década del sesenta donde hubo mayor investigación y estudios empíricos. Desde la perspectiva del desarrollo, esta nueva pobreza urbana fue abordada desde dos problemas: el crecimiento urbano y el problema de la vivienda<sup>212</sup>. Desde la perspectiva de la marginalidad urbana, el tema de los cantegriles era un problema de adaptación de las poblaciones. En los setenta, en el marco del contexto político autoritario, se produjo un cambio de los cuadros académicos, hubo escasa producción intelectual sobre el tema.

En este sentido, hay dos elementos que nos interesa destacar: por un lado, la distancia con que las ciencias sociales intentaron abordar y comprender el fenómeno con escasas investigaciones empíricas<sup>213</sup> y, por otro, la falta de datos estadísticos que permitieran su cuantificación, por otro<sup>214</sup>. Podríamos decir que esto será casi una continuidad hasta la actualidad.

Algunos autores (Solari, Pi Hugarte y Wettstein) utilizaron las nociones de “*desecho*”, de un “*no lugar*”, para denominar a los habitantes de los cantegriles y rancheríos, “*como lugares de ‘inexistencia de actividad’ o por lo menos de actividad estable que integrara a su población a una estructura económica y social*”<sup>215</sup>. Lo que nos recuerda al concepto de inutilidad de Castel<sup>216</sup>. Se veían como un fenómeno de exclusión social, en el marco del proceso de industrialización uruguaya, pero faltaban pistas para su esclarecimiento.

En la década de los ochenta y noventa, la visibilidad de un nuevo tipo de pobreza masiva, principalmente urbana llamó la atención de académicos que comenzaron a preocuparse por este fenómeno con nuevas perspectivas básicamente centradas en el enfoque del ingreso (LP) y de las necesidades básicas (NBI). Anteriormente, Juan Pablo Terra ya había llamado la atención sobre la pobreza urbana y, especialmente, sobre la infantilización de la pobreza. La emergencia de esta nueva pobreza se vinculaba fundamentalmente con el empobrecimiento de las clases medias,

---

<sup>212</sup> Terra cuantificaba 10% de viviendas en condiciones infrahumanas, 35% con insuficiencias graves en Montevideo. 38mil ranchos y casillas (13%), Sin embargo, acusa que no existían cifras oficiales para hacer seguimiento de la evolución de este problema. Tomado de Bolaña (2018)

<sup>213</sup> Bon Espasandín, fue la única investigación empírica sobre los cantegriles, a principio de los 60, bajo la teoría de la marginalidad/modernización. Tomado de Bolaña (2018)

<sup>214</sup> Bolaña escribe: “*Esa realidad de desconocimiento académico y la dificultad de conocer el origen de su denominación, “cantegril” a pesar de saber su significado, eran parte de esa historia de ausencia, de no lugar, “dentro” del conocimiento social de la realidad uruguaya.*”, p. 89.

<sup>215</sup> Citados en Bolaña (2018) p. 54.

<sup>216</sup> Castel, Robert, *La Metamorfosis de La Cuestión Social. Una Crónica Del Salariado*, Estado y Sociedad (Buenos Aires: Paidós, 1997).

causado por la desestabilización del mercado de trabajo: aumento del desempleo y de la informalidad, la reducción del empleo público y la baja de salarios.<sup>217</sup>

Algunos autores que continuaron preocupándose por el fenómeno de los “cangreiles” o la “ciudad informal”,- hoy llamados asentamientos irregulares-, dirán que este problema no fue de la magnitud que presentó en otros países latinoamericanos; dándole preponderancia al carácter integrador del Estado social que pareció tener Uruguay hasta los años sesenta<sup>218</sup>. Álvarez Rivadulla<sup>219</sup>, quien realizó su tesis doctoral sobre la historia de los asentamientos irregulares en Uruguay, sostiene que con anterioridad a los años noventa existieron invasiones por goteo (fue a lo que se llamó cangreiles), pero el pico de invasiones sucedió en esta década, cuando existieron oportunidades políticas para ello: el Frente Amplio había ganado por primera vez las elecciones departamentales en Montevideo.

Por su parte, Mazzei y Veiga realizaron una encuesta representativa de los habitantes de los cangreiles en Montevideo en 1984. Con base a un relevamiento realizado por el instituto privado INTEC se contabilizaron 3.000 hogares y 15.000 personas en dicha situación. De este estudio se desprende las siguientes características: era una población con actividades informales, de muy bajo nivel de educativo (90% de los jefes de hogar alcanzaban hasta primaria, incluyendo un 8% que eran analfabetos), más de la mitad de la población eran menores de 18 años. El 76% de los habitantes eran nacidos en Montevideo, y se destacó el hecho de una alta movilidad entre asentamientos, siendo que la tercera parte de la población venía de habitar en otros asentamientos. Casi el 40% fue al cangreil por problemas de vivienda (desalojo, demolición o imposibilidad de pagar la cuota de alquiler). Considerando la década de llegada al cangreil, un 35% lo hizo antes del sesenta, 17% en los setenta, 34% en los ochenta y 14% hasta el 84 (año de realización de la encuesta).

“Contrariamente a la difundida creencia de la exclusión de los “cangreileros” de las actividades económicas, se comprueba que la mayoría de los jefes de hogar (tanto hombres

---

<sup>217</sup> R. Kaztman, *La Ciudad Fragmentada: Respuesta de Los Sectores Populares Urbanos a Las Transformaciones Del Mercado y Del Territorio En Montevideo*, Documento de Trabajo Del IPES.: Monitor Social Del Uruguay, 2004 <<https://books.google.com.uy/books?id=nRJkngEACAAJ>>.

<sup>218</sup> “Fue capaz de absorber en su trama formal a la mayoría de los migrantes rurales que venían a la ciudad durante el período de sustitución de importaciones. A pesar de que ya en los 80 comenzaba a mostrar signos de desigualdad socioeconómica urbana, Montevideo aún seguía siendo mucho más igualitaria y menos segregada que otras ciudades del continente”, María José Álvarez Rivadulla, « Asentamientos irregulares y política en perspectiva histórica y comparada. », Montevideo, Uruguay, MVOTMA-PMB / BID / PNUD, 2014, p.2 ; Enrique Mazzei y Danilo Veiga, *Pobreza urbana en Montevideo: nueva encuesta en Cangreiles (1984)*, Ediciones de la Banda Oriental., Montevideo, Uruguay, 1985.

<sup>219</sup> María José Álvarez Rivadulla, « Las invasiones de tierras y la izquierda en la ciudad: Montevideo, Uruguay, 1984-2011 », *Revista de ciencia política (Santiago)*, 2012, vol. 32, p. 411-431.

como mujeres) declaran desempeñar tareas generadoras de ingreso. (...) las características principales del mercado de trabajo en el cual están insertos los habitantes de los asentamientos precarios son la informalidad, asociadas a la inestabilidad y ocupaciones de menor nivel. Existiendo no obstante como elemento bien significativo de la deprivación económica y social por la que atraviesan los sectores populares una proporción considerable de trabajadores integrados al sistema “formal”, cuya calidad de vida debe haber caído agudamente en los últimos tiempos.<sup>220</sup>

También se menciona la trasmisión de valores propios de las familias pobres y la imposibilidad de los menores de completar la escuela dado que debían salir a trabajar para colaborar con los ingresos familiares. Hemos detallado los resultados de esta encuesta, dado que varias de estas realidades y descripciones volverán a hacerse visible de una forma similar más adelante y aún hasta nuestros días. Los autores señalan que no es posible hablar en ese momento de marginación social como en el resto de América Latina, dada la etapa de elevada inclusión y participación social promovida por el Estado social batllista, pero que, de mantenerse las condiciones, podrían consolidarse algunas situaciones propias de la marginalidad, refiriéndose a la perspectiva de la marginalidad social que vimos anteriormente, de inadaptación social.

Tanto el estudio de los cantegriles, posteriormente llamados asentamientos, como los estudios sobre la segregación residencial, que son los que se han aproximado al enfoque de la exclusión social y de la marginalidad, han chocado con falta de información estadística o falta de estudios empíricos de manera sistemática.<sup>221</sup> Y esto se verá luego, a la hora en que el Frente Amplio consulte a la academia para priorizar la población de su Plan de Emergencia.

### **La definición oficial de la pobreza: la pobreza monetaria y el INE**

Existe una necesidad de definir la pobreza y contar a los pobres. Lo que no es cuantificado es difícil que tenga algún impacto en el quehacer de la política; es necesario nombrar y conocer magnitudes para obrar. Las primeras estimaciones de la pobreza monetaria en el país fueron publicadas por la CEPAL a partir de los trabajos de Altimir, como se mencionó. Las estimaciones las continuó realizando el INE, a partir de los años noventa, calculando las líneas de pobreza e indigencia adaptadas a la realidad nacional, pero manteniendo las recomendaciones de la metodología elaborada por la CEPAL.

---

<sup>220</sup> Enrique Mazzei y Danilo Veiga, *Pobreza Urbana En Montevideo: Nueva Encuesta En Cantegriles (1984)*, Cuadernos de CIESU, 49, Ediciones de la Banda Oriental (Montevideo, Uruguay, 1985), pp. 58–60.

<sup>221</sup> Andrea Vigorito, *Las estadísticas de pobreza en Uruguay* (Montevideo, Uruguay: Facultad de Ciencias Sociales, 2005). María José Bolaña, *Pobreza y Segregación Urbana. Cantegriles Montevideanos. 1946-1973* (Montevideo, Uruguay: Rumbo Editorial, 2018).

“La opción metodológica del INE para la medición de la pobreza es el método del ingreso. Para esto es necesario definir una Canasta Básica de Alimentos per cápita (CBA) y una Canasta Básica Total per cápita (CBT) con las cuales se definan los umbrales, Línea de Indigencia (LI) y Línea de Pobreza (LP). Si el ingreso per cápita del hogar se encuentra por debajo de la LI o la LP el hogar se define como indigente o pobre respectivamente. Esta metodología se aplica en el país desde los años 90 en que por primera vez se construyen la CBA y la CBT para Montevideo y para el Interior Urbano y es ampliamente utilizada por los países de la región y por la CEPAL.”<sup>222</sup> (INE)

La difusión de datos e informes sobre las estadísticas oficiales de los principales indicadores de empleo e ingresos de los hogares han estado a cargo de este organismo desde 1968. Existieron cambios en la construcción de las líneas de pobreza en el año 2002 y en el 2006. Esto fue fuente de discusiones y debates entre académicos, técnicos y actores políticos también, ya que esta medida de pobreza comienza a ser un indicador de la situación del bienestar del país y, por tanto, también del desempeño de los gobiernos. Lo será más aún con la llegada de la izquierda al gobierno nacional. Las principales discusiones respecto a los cambios en las líneas de pobreza estuvieron referidas a la manera de “imputar” los valores monetarios de la salud (antes DISSE, a partir del 2008: FONASA) y la vivienda (el valor locativo<sup>223</sup>) en el ingreso de los hogares, y la construcción de la canasta (escalas de equivalencia, ajuste de precios, etc.).

En estos debates, los académicos que participaron, cuando fueron convocados, eran economistas. Los sociólogos quedaron excluidos de la discusión oficial. Tal vez por esto se explique la bifurcación de los caminos disciplinares, y la preponderancia que tendrán los economistas nacionales en los estudios sobre la pobreza. Así lo expresa uno de los sociólogos de la academia nacional, Tabaré Fernández en un artículo que pretende abrir luz sobre el abordaje multidimensional de la pobreza titulado “*Hacia un enfoque multidimensional de la pobreza: cuestiones teóricas*” en 2010:

“En Uruguay ninguno de estos procesos ha tenido eco. El enfoque sobre la pobreza (concepto y método) se mantiene constante. En 2002 el Instituto Nacional de Estadística (INE) resolvió en forma, primero, inconulta y luego con la oposición de toda la academia nacional modificar el cálculo de la línea de pobreza. Una de las modificaciones realizadas incluso se puede tildar de regresiva: eliminar las comidas fuera del hogar por razones de eficiencia económica, desconociendo así cuáles son las dinámicas sociales contemporáneas, al menos en

---

<sup>222</sup>Tomado del INE:

<http://www.ine.gub.uy/documents/10181/36026/Informe+Linea+de+Pobreza+2006+Final.pdf/a8ac8606-d2e1-4cfd-b038-26c46bfb9de8>

<sup>223</sup> “El valor locativo consiste en el monto en dinero que el propietario de una vivienda estima que recibiría si la ofreciese en alquiler. Si bien esta cifra puede arrojar resultados dudosos, ya que se trata de una percepción subjetiva no corregida por el Instituto de Estadística, permite una aproximación a los ingresos provenientes de la riqueza de los hogares, que supone importantes diferencias entre los mismos. Un estudio realizado por el INE (1997) pone de manifiesto que efectivamente algunos propietarios sobrestiman el valor locativo de su vivienda. Sería necesario cotejar estas cifras con los valores de la vivienda según características y por barrio.”(Vigorito, 2005, 18)

el país urbano y entre los empleados a tiempo completo. En 2006, el INE ensayó reparar estos errores y en asociación con la Oficina de Montevideo de la Comisión Económica para la América Latina y el Caribe, (CEPAL), convocó a varios académicos (todos economistas) para revisar la medición de la pobreza en una serie de reuniones que demandaron dos años. Sin embargo, en ningún momento se puso en cuestión la posibilidad de abandonar la LP.”<sup>224</sup>

## **La pobreza en tiempos de la crisis: la cuantificación, la explicación y el enfoque de la vulnerabilidad**

Andrea Vigorito, en su estudio titulado “Las estadísticas de pobreza en Uruguay”(2005)<sup>225</sup> presenta una sistematización de los enfoques utilizados en los estudios publicados entre 1990 y 2005 en Uruguay sobre la temática de la pobreza. Distingue cuatro enfoques: el monetario, el de las necesidades básicas, el de capacidades y el de la exclusión social. Sostiene que los dos últimos fueron poco explorados, y chocan con importantes carencias de información. El enfoque de capacidades ha sido aplicado en los informes nacionales de Desarrollo Humano, y los de exclusión social refieren a los problemas de segregación residencial. Vemos como el concepto de marginalidad ya no está presente y no entra en las clasificaciones hechas sobre los estudios de pobreza en Uruguay.

Nosotros distinguiremos tres abordajes en los estudios realizados sobre la pobreza a inicios de siglo por la academia nacional, a partir de sus objetivos. En primer lugar, aquellos que refieren a la conceptualización y medición del fenómeno de la pobreza. En segundo lugar, los estudios que intentan ir un poco más allá de la cuantificación y la descripción, y, por tanto, relacionan la pobreza con la desigualdad o la estructura social o con factores desencadenantes del fenómeno de empobrecimiento que se vivía. En tercer lugar, aquellos estudios que incorporan la noción de vulnerabilidad desde una perspectiva de la integración social, alejándose del estudio de la pobreza con enfoque monetario.

Dentro del primer grupo, encontramos los esfuerzos orientados a medir la pobreza y conceptualizarla desde un abordaje desde el “individuo” y desde el bienestar económico (LP y NBI), bajo la inquietud por conocer cuál era la magnitud del fenómeno, su evolución, las características de las personas y de los hogares pobres y también de las virtudes y los defectos del

---

<sup>224</sup> Tabaré Fernández, ‘Hacia un enfoque multidimensional de la pobreza: cuestiones teóricas’, en *Pobreza y (des)igualdad en Uruguay: una relación en debate*, UDELAR, CLACSO, ASDI (Montevideo, Uruguay, 2010), pp. 171–92 (p. 172).

<sup>225</sup> Tabaré Fernández, «Hacia un enfoque multidimensional de la pobreza: cuestiones teóricas» en *Pobreza y (des)igualdad en Uruguay: una relación en debate*, UDELAR, CLACSO, ASDI., Montevideo, Uruguay, Miguel Serna, 2010, p. 172.



uso de tal o cual indicador o metodología<sup>226</sup>.

La preocupación también giró en términos de la reproducción intergeneracional y la infantilización de la pobreza, fenómeno estructural que ya había sido identificado por el sociólogo Juan Pablo Terra desde mediados de los años ochenta (Terra 1986, 1988; Kaztman y Filgueira, 2001)<sup>227</sup>, pero ahora aparece desde una preocupación por la temática de la incidencia de la pobreza en la infancia y sus consecuencias como la desnutrición infantil<sup>228</sup>. Estos serán luego insumos para establecer las “líneas de base” y las prioritizaciones de la política social del FA, como lo veremos más adelante.

El segundo grupo de estudios abordó la relación de la pobreza con alguna dimensión de la desigualdad o con factores explicativos; abordando por ejemplo la relación entre la pobreza y la movilidad social, la distribución de los ingresos, el crecimiento económico y el mercado de trabajo. Muchos se preguntaron por los efectos de la gran crisis: quienes fueron los más afectados y cuáles los factores determinantes. Así, la protección social del régimen de bienestar, la inserción formal en el mercado de trabajo, la propiedad de la vivienda y la educación fueron los factores que destacaron en las explicaciones sobre el riesgo de un hogar de caer en la situación de pobreza. Presentaremos algunos estudios a modo indicativo.

Un intento por vincular las situaciones de pobreza con las clases sociales y la movilidad social, lo realizaron Boado y Fernández (2005a)<sup>229</sup>. Estudiaron los cambios en la estructura social que actuaron como determinantes de la pobreza, durante la crisis del año 2002. En su modelo analítico, plantearon que la evolución de la pobreza podría ser producto de la articulación de cuatro grandes factores: el papel del Estado según el régimen de distribución de bienestar (el modelo de desarrollo), la estructura de clases, las medidas macroeconómicas de corto plazo adoptadas para contrarrestar la crisis, y las estrategias desarrolladas por los hogares.<sup>230</sup> Los resultados del estudio

---

<sup>226</sup> Amarante, *Pobreza en Uruguay 1990-1997*, CLAEH, Montevideo, 2000; Calvo J.J. *Las necesidades básicas insatisfechas en Uruguay según el Censo de Población de 1996*. Programa de Población. UDELAR, Montevideo, 2001; Amarante V., Bucheli M., Furtado M. y Vigorito A., *Consideraciones sobre los cambios en la línea de pobreza del INE*. Documento de Trabajo 6/03, Instituto de Economía, FCEA, Montevideo, 2003; Amarante y Vigorito, *Evolución de la Pobreza en el Uruguay 2001 – 2006*, PNUD, UNFPA, INE. 2006.

<sup>227</sup> Terra, J.P., *La infancia en el Uruguay (1973-1984 : efectos sociales de la recesión y las políticas de ajuste*, CLAEH, Montevideo, 1986; Terra, J.P. “Estado nutricional y desarrollo sicomotor en los niños de las familias pobres” en *Cuadernos del Claeh*, Vol.13, N°47, 1988; Kaztman y Filgueira, *Panorama de la infancia y la familia en Uruguay*. IPES, Ucuadal, Montevideo, 2001.

<sup>228</sup> Verónica Amarante y otros, *El Estado Nutricional de Los Niños/as y Las Políticas Alimentarias. Resultados de Una Encuesta Sobre Situación Nutricional En Escolares de Primer Año*, PNUD (Montevideo, Uruguay, 2007).

<sup>229</sup> Boado, Marcelo; Fernández Tabaré, “La alegría no va por barrios: ¿qué clases sociales pagaron la gran crisis (2000-2003)?” en *El Uruguay desde la sociología IV*. Facultad de Ciencias Sociales-DS, Montevideo, 2005. Para ello utilizan el esquema de clasificación de Erikson, Goldthorpe y Portocarero (EGP).

<sup>230</sup> Realizan un estudio a partir de atributos de los hogares, mediante modelos estadísticos. Plantean dos hipótesis: por un lado, se encuentra lo que denominan “el impacto democrático” donde la crisis afecta de forma relativamente similar

encontraron plausible la hipótesis del empobrecimiento estratificado, esto quiere decir que si bien todas las clases empeoraron su situación, no todas incrementaron en igual magnitud la probabilidad de ser pobre. La crisis tuvo un impacto estratificado, acercando el riesgo de determinadas clases intermedias con el de las clases trabajadoras. Encontraron efectos diferenciales dentro de las clases al indagar la conexión de un hogar con el Estado, ya sea mediante un empleo público o transferencias de la seguridad social. Concluyeron que no fueron las clases trabajadoras sino las clases intermedias las que vieron crecer en mayor medida el riesgo a la pobreza luego de la crisis.

Boado y Fernández (2005b)<sup>231</sup>, en otro estudio, dieron cuenta de los cambios en la distribución del ingreso de los hogares para el período entre 1998 y 2003, con el propósito de identificar el impacto de la crisis. Encontraron un empobrecimiento y profundización de la desigualdad, que afectó en mayor medida a los estratos intermedios. Las estrategias de los hogares para sobrellevar la crisis fueron diferentes según la posición socioeconómica. Mientras que los estratos más bajos aumentaron el tamaño del hogar y el número de perceptores de ingresos, los estratos intermedios disminuyeron el número de integrantes, lo que interpretan como producto de la emigración uruguaya (cuyo perfil fue una población en edad activa, urbana y con al menos un nivel educativo medio). La estrategia general de los hogares fue la conservación de los adultos mayores (con la titularidad de un ingreso fijo proveniente de la jubilación o pensión) y la postergación de la natalidad.

Por su parte, Longui (2005)<sup>232</sup> estudió la relación del mercado de trabajo con la pobreza. Encontró una relación clara del desempleo con el trabajo informal, y estos con la pobreza. Relación que aparece mediada por la estructura de clases, es decir por los recursos, activos y capitales que poseen sus miembros, los hábitos, los ingresos y las chances de acceso al mercado de trabajo formal. Según el autor, el desempleo incidió más que la informalidad como determinante de la pobreza en las clases medias, mientras que ambos fenómenos incidieron con mayor magnitud en las clases bajas.

De estos estudios se desprende que el aumento de la pobreza monetaria que llegó al 40% de la población en 2004 implicó un empobrecimiento de los sectores medios que perdieron trabajo y

---

a todos los hogares, independientemente de su clase social. Es decir que todas las clases descienden manteniendo sus posiciones y distancias relativas. La probabilidad de ser pobre estaría dada por el contexto de la crisis y no por los atributos de los hogares. Por otro lado, se ubica la hipótesis del “empobrecimiento estratificado”. Esto quiere decir que los hogares que cuentan con determinadas características atribuibles al régimen de bienestar (jubilaciones y empleos públicos) disminuyen su probabilidad de estar en situación de pobreza.

<sup>231</sup> Boado, M.; Fernández T., “Cambios en la distribución social del ingreso en Uruguay, 1998-2003” en: *Papeles de Población 11* (44), abril-junio, 43-81. Toluca, México, 2005.

<sup>232</sup> Longui, A., Los impactos del desempleo y de la informalidad sobre la pobreza, La mediación de la estructura de clases, en *El Uruguay desde la Sociología IV*, Facultad de Ciencias Sociales, DS: Montevideo, 2005.

salario. Los estratos más pobres continuaron siendo afectados por la situación coyuntural de la crisis (la falta de trabajo y de las protecciones sociales). En efecto, en 2004 el desempleo afectaba al 30% entre las personas en situación de indigencia y al 22% en la pobreza, cuando para la población total el desempleo era de 13%. En 2002, que fue el año donde el desempleo llegó a su pico histórico (17%), fue de un 42% para la indigencia y 30% para la pobreza<sup>233</sup>.

Queda claro de estos estudios que existieron comportamientos y afectaciones diferentes según clase o estrato social. Dentro de la gran masa de población clasificada como “pobre por ingresos” por la situación coyuntural, se encontraban los “nuevos pobres” y aquellos otros que venían de generaciones transitando por situaciones de miseria. Kessler y Minujin (1995)<sup>234</sup> estudiaron este fenómeno en Argentina, dejando evidencia de los procesos de diversos tipos de empobrecimiento. En Uruguay, no existieron estudios similares. La pobreza, conceptualizada como medida de bienestar económico, se trató como una situación estática que había que describir y explicar sus determinantes (básicamente a través de características individuales), impidiendo profundizar en los procesos y su heterogeneidad.

El tercer grupo de estudios que hemos identificado abordó la preocupación por las situaciones de vulnerabilidad social y la integración social. Así, desde una perspectiva que se proponía avanzar en el marco conceptual para comprender la heterogeneidad de las situaciones de pobreza, encontramos los aportes Ruben Kaztman<sup>235</sup>. Inspirado en el enfoque de vulnerabilidad de Moser, propuso un modelo analítico alternativo, denominado “activos-vulnerabilidad-estructura de oportunidades” (AVEO), donde articula la estructura con el individuo, y se interroga por la integración social. En su modelo, Kaztman sostiene que los hogares no pueden valorarse con independencia de lo que denomina “estructura de oportunidades”, de esta forma el nivel de vulnerabilidad de un hogar se traduce en su capacidad para controlar los activos que posee, los recursos requeridos para el aprovechamiento de las oportunidades que le brinda el medio. Así, puede analizarse no sólo el nivel de vulnerabilidad de los hogares<sup>236</sup> (que no refiere únicamente a

---

<sup>233</sup> Cifras extraídas del INE ([www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy)).

<sup>234</sup> Alberto Minujin y Gabriel Kessler, *La nueva pobreza en la Argentina*, Temas de hoy Ensayo, 2. ed. (Buenos Aires: Ed. Planeta Argentina [u.a.], 1995).

<sup>235</sup> Kaztman, R., *Activos y estructura de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. CEPAL, 1999.

<sup>236</sup> Realiza una tipología de situaciones de vulnerabilidad: vulnerables a la marginalidad (con dificultades para satisfacer las NB, baja acumulación de activos en capital humano, sobretodo respecto a la creencia en la relación entre el esfuerzo y el logro), los vulnerables a la pobreza (si bien tienen ingresos bajos, cercanos a la LP, aún tienen confianza y participan en las instituciones, pero no incorporan los códigos de la “modernidad”) y los vulnerables a la exclusión de la modernidad (jóvenes con posibilidad de adquirir activos para la movilidad e integración), donde no se traduce de manera clara las discusiones que dan origen a los conceptos referidos de exclusión, pobreza monetaria y marginalidad. Kaztman, 1999.

los pobres), sino la evolución de las transformaciones que tiene la estructura (mercado, Estado y sociedad).

A partir del estudio realizado en 1999, Kaztman concluyó que las reformas sociales acontecidas a finales del siglo XX presentaron dos paradojas y una misma conclusión. La primera estaría dada por la incapacidad para sostener la seguridad del trabajo en un contexto de apertura económica y competencia global, donde se tendió a reducir el rol del Estado. La segunda, sostiene que vía la segregación residencial que había operado, la familia y la comunidad perdieron su capital social. Así, su conclusión fue que ni el mercado ni las “instituciones primordiales” (la familia y la comunidad) tuvieron las condiciones para cumplir con el rol integrador que les había sido trasladado frente al retiro del Estado. Señaló la existencia de ciertos indicadores de “fisura” en la sociedad “integrada”<sup>237</sup>, identificando procesos de marginalización incipientes en relación a la realidad del continente. Las estrategias que siguieron los hogares, frente a un contexto de desempleo y baja salarial, fue el aumento de horas de trabajo y la incorporación de la mujer al mismo, la aceptación de condiciones desfavorables de empleo y el trabajo por cuenta propia.

Si bien resulta un enfoque que relaciona el individuo con la estructura, deja de lado - pero sin olvido- las discusiones anteriores sobre la marginalidad urbana en el país. Su intento fue acortar la brecha entre los conceptos y las mediciones, que no permitían explicar la heterogeneidad de las situaciones de pobreza que se manifestaban. Además, llama la atención sobre la existencia de indicadores de “fisura” en la sociedad uruguaya, identificando procesos de marginalización incipientes. Esto resulta coincidente con lo planteado por otros autores que vimos anteriormente (Mazzei y Veiga, y M.J. Álvarez) del imaginario de la sociedad integrada y del carácter excepcional del Uruguay respecto al resto de América Latina.

Veiga (2005)<sup>238</sup> estudió los procesos de desigualdad y exclusión social en el Gran Montevideo, señalando que la desindustrialización y la desalarización que tuvo lugar a fines de los años ochenta, sumado a “otros mecanismos de polarización socioeconómica” registrados en los años noventa, indujeron a “nuevas formas de pobreza” y segregación. Se refiere a los asentamientos precarios

---

<sup>237</sup> “No obstante, a lo largo de las últimas décadas, se han hecho notorios ciertos signos de fisura en este tipo particular de tejido social integrado que caracterizó al país en el pasado. Los mismos se manifiestan en algunos indicadores de descomposición social tales como el incremento de la violencia y de la inseguridad ciudadana, en el crecimiento de las tasas de delincuencia, así como en la preocupación que reflejan las encuestas de opinión pública acerca del aumento de males sociales como el tráfico de drogas, la drogadicción y la corrupción.” Rubén Kaztman, *Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*, CEPAL, PNUD., s.l., 1999.

<sup>238</sup> Veiga, D., “Desigualdad y exclusión social: estudio de caso del Gran Montevideo”, en: *El Uruguay desde la Sociología IV*, Facultad de Ciencias Sociales, DS: Montevideo, 2005.

que surgieron en dicho período. Factores estructurales (estancamiento productivo, baja absorción del empleo, la crisis fiscal del “Estado benefactor”, y el envejecimiento poblacional) y coyunturales (las políticas neoliberales, la crisis del 2002 y la precarización del mercado laboral) operaron en una situación de fragmentación y polarización social en la periferia de Montevideo. Fenómeno que se da por la migración desde la ciudad consolidada combinando tres modalidades: la vivienda autoconstruida en lotes regulares, los conjuntos habitacionales públicos y los asentamientos irregulares. Existió entonces un aumento de las desigualdades y segregación socioeconómica y residencial, profundizando el aislamiento, la conflictividad social y la fragmentación.

También encontramos los estudios de Supervielle y Quiñones<sup>239</sup> (2005, 2009), quienes analizan la capacidad heurística de los conceptos de marginalidad, informalidad y exclusión para comprender los procesos de pérdida de empleo que transitaba el país. Adaptando la tipología de Robles, analizan los procesos de exclusión para la realidad uruguaya, concluyendo la necesidad de nuevas conceptualizaciones, que consideren el tiempo y el espacio de construcción de subjetividades.

Siguiendo los estudios con una perspectiva de la integración social, resulta interesante retomar los aportes de Kessler y Merklen<sup>240</sup> quienes analizaron la sociabilidad generada en las clases populares o de “inestables” laboralmente en los países del cono sur en América Latina. Ambos autores encontraron que las clases populares presentaban lógicas diferentes a la socialización asociada al trabajo, a una identidad laboral o sentimientos de pertenencia a la empresa, a determinado oficio o sindicato, a las normas socialmente “aceptadas”. La creencia en la movilidad social a partir del mundo del trabajo y la educación parece perder sentido, imponiéndose otras lógicas que dan sentido a la supervivencia. El primero (Kessler, 2003) nos habla de la lógica de la provisión, donde la legitimidad de los recursos obtenidos en lugar de provenir del dinero producto del “*trabajo honesto*”, proviene en la legitimidad de satisfacer necesidades. Por su parte, Merklen (2001) se refiere a la “*lógica del cazador*”, que trata de buscar oportunidades coyunturales a cada momento, sin la posibilidad de poder proyectarse en el mediano y largo plazo.

Este tercer grupo de estudios, que plantean la cuestión social desde una perspectiva de la integración social, problematizando la heterogeneidad de las situaciones de pobreza y de los lazos

---

<sup>239</sup> Supervielle y Quiñones, ‘De La Marginalidad a La Exclusión Social: Cuando El Empleo Desaparece’; Supervielle y Quiñones, ‘¿Es Posible de Concebir Políticas de Inclusión Social Alternativas?’

<sup>240</sup> Kessler, G. “Contextos variables, categorías estables y nociones divergentes: reflexiones sobre la investigación social en la Argentina de los 90”, en: *Cahiers des Amériques latines*, N°43, Paris, 2003.

Merklen, D., “Vivir en los márgenes. La lógica del cazador”, en Svampa, M. (comp.) *Desde Abajo*. Buenos Aires, UNGS-Biblos, 2001.

sociales que vinculan a los individuos con la estructura social, no seguirán una continuidad y acumulación frente a la problematización de la pobreza que dialogará con la política, como veremos luego.

Como lo identifica Gustavo de Armas (2004)<sup>241</sup>, a partir de la publicación de los resultados de un seminario dedicado a discutir las definiciones empleadas para medir la pobreza en el país en 1997 realizado por el INE y CEPAL, la mayoría de los investigadores uruguayos comenzarán a utilizar la medición de la Línea de pobreza, perdiendo el diálogo con otras perspectivas teóricas que seguirán su camino de forma independiente. Así, existen debates discontinuados y desarticulados que no permiten acumular en la comprensión de la relación de “la pobreza” con el todo social, y sobretodo iluminar sobre los procesos de empobrecimiento y el papel del tiempo, lo que Saravi (2007) llama “historicidad estructural de la pobreza”. Al respecto, Marcos Supervielle repasa el recorrido institucional de la sociología en el país explicando parte de este “abandono” de las clásicas teóricas que habían alimentado los debates en las décadas precedentes<sup>242</sup>.

¿Qué nos dicen los estudios mencionados sobre la situación que vivía el país en aquel entonces? Existió un aumento considerable de la pobreza monetaria, lo que resulta ser explicado por la desestabilización del mercado de trabajo (baja de salarios, aumento del desempleo e informalidad), acompañado por el retiro del Estado, que provocó el empobrecimiento en las clases medias, y un aumento de la desintegración social en las clases más desfavorecidas. Los estudios que enfocaron su mirada sobre estas últimas desde una perspectiva de la integración social incorporaron el rol de las familias y de la comunidad como un elemento que también perdió su capacidad de integración, alejándolos de la sociabilidad vinculada al trabajo y a la creencia en la movilidad social, es decir hacia los valores y las normas reconocidas socialmente. Y esto parece haber sucedido en un escenario de concentración espacial de las situaciones de marginalización. En una publicación del INE de 2004 que utiliza el método integrado (Kaztman, 1989) nos reafirma lo encontrado en los estudios mencionados: la pobreza reciente (solo por ingresos) fue la que aumentó, mientras que la pobreza crónica se mantuvo en un porcentaje similar (entre el 9 y el 10% de los hogares) durante el 2000 y 2004.

---

<sup>241</sup> Gustavo De Armas, *Pobreza y desigualdad en Uruguay. Claves para el diseño de un programa de superación de la pobreza extrema*, Análisis y propuestas (Montevideo, Uruguay: Friedrich-Ebert, 2004).

<sup>242</sup> Marcos Supervielle, « Balance de la sociología en el Uruguay ante la creación del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales », *Revista de Ciencias Sociales*, 1991, N°6, p. 32-37.

A pesar de las diferencias entre los estudios, observamos que la relación con el trabajo, con la protección social, con la posibilidad de obtener un ingreso monetario estable no dejan de estar presentes en el análisis de la pobreza. El ingreso estable parece ser un elemento clave para evitar el empobrecimiento en el contexto de crisis socioeconómica. Lo que no resulta problematizado en los estudios con enfoque de bienestar económico es el conflicto de intereses de clases, las formas de acción colectiva, y la incorporación de los elementos que sí aparecen en aquellos que asumen la perspectiva de la integración social (las formas de sociabilidad, el sentido atribuido al trabajo, la segregación urbana, la fragmentación social).

Recuperar la mirada analítica desde la preocupación por el lazo social utilizando otras herramientas de conocimiento que no sólo recupera las condiciones objetivas de la pobreza, sino también las relaciones sociales y las subjetividades propias de los sectores desfavorecidos nos posibilita otro tipo de comprensión de la realidad social.

En suma, reparamos que en la actualidad el estudio de la pobreza es materia fundamentalmente de los economistas, y los debates en torno a este tema se traducen en propuestas metodológicas o, también, en intentar explicar su incidencia. La mayoría de los actuales trabajos se tratan de propuestas sobre nuevas medidas multidimensionales. La sociología ha estado bastante ausente, y en todo caso debatiendo con los economistas sobre las formas de medición, mientras que la antropología y la historia están haciendo sustantivos aportes al respecto<sup>243</sup>.

Las medidas multidimensionales de la pobreza tal como están siendo abordadas continúan siendo descriptivas y estáticas. Al considerar la pobreza como un fenómeno que debe advertirse en sus múltiples dimensiones, de compleja entidad, se desvincula de un marco conceptual interpretativo o explicativo, o en todo caso, refiere al déficit que caracterizan a los individuos en las dimensiones consideradas. Veremos a continuación cómo influyó estas formas de interpretar la pobreza en el diálogo con la política social.

---

<sup>243</sup> Desde hace un par de años se realiza en Montevideo el Seminario Miradas Históricas de la pobreza, con un enfoque interdisciplinario. Consultar en: <https://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2021/04/2º-Seminario-Miradas-históricas-y-contemporáneas-sobre-la-pobreza-y-la-desigualdad-en-Uruguay-y-América-Latina.pdf>

### **II.3 Relación entre las medidas de pobreza y los mecanismos de designación de los asistidos: de los “protagonistas” del PANES a los “beneficiarios del MIDES”.**

¿Quiénes son los asistidos? Volvemos a la pregunta inicial del capítulo. Preguntarnos por la definición teórica que hay detrás de los beneficiarios de las políticas sociales de asistencia nos interpela sobre varios aspectos: ¿por qué aparece un señalamiento particular hacia aquellas personas que reciben las prestaciones sociales del MIDES?, ¿cuáles son estas prestaciones en el abanico más amplio de las políticas sociales, tanto del MIDES como del resto del Estado social?, ¿y en este sentido, “la población MIDES” constituye una categoría homogénea que refleje algún proceso, alguna situación o característica en particular? Veremos a continuación quienes, y cómo se identificó a los “asistidos” durante los gobiernos del FA, y mediante qué tipo de instrumentos y para qué tipo de políticas. Exploramos como se construyó esta nueva categoría: los beneficiarios MIDES, que comenzaron siendo los protagonistas del PANES.

#### **El surgimiento del instrumento de clasificación de los asistidos: el “ ICC”**

Cuando se instauró el MIDES y su programa emblemático -el PANES en 2005-, el problema social relevante, como lo hemos señalado, era la generalización de la situación de pobreza que se describía como una situación de “emergencia social”. La crisis de 2002 trajo aparejado el desempleo masivo y la pérdida de salario para los trabajadores que afectó no sólo a las clases más pobres, sino que empobreció a los sectores medios. Teníamos una situación de pobreza generalizada, pero como todo plan, enmarcado en el combate a la pobreza, debía delimitar una población específica a atender.

En este escenario, la inquietud central por parte de los cuadros políticos a cargo de instrumentar el PANES fue identificar y focalizar correctamente y de forma transparente a la población que sería beneficiaria. Poco debate visible a la ciudadanía existió sobre los conceptos para delimitar a la población prioritaria de atención, aunque existieron ámbitos previos de debates teóricos y prácticos sobre el tratamiento de la situación de emergencia y las políticas sociales en las Comisiones del Programa del FA y en ámbitos de discusión financiados por FESUR (Friedrich-Ebert-Stiftung Uruguay). Así nos lo cuenta Ana Olivera:

“Entonces, me parece muy importante de pensar que hubo una elaboración teórica. Que hubo debates, y esos debates se fueron procesando en todos esos años en dos lugares en paralelo, y tampoco nunca como contrapuestos: en la Comisión de Programa del Frente Amplio (pero que tiene sus peculiaridades de quienes participan, quienes pueden participar y cómo), y en



algunos ámbitos no tan amplios como la comisión de Programa y sus subcomisiones, que fue la Fundación Friedrich Ebert. Posibilitó un ámbito donde se juntaban representantes de las ONG que estaban vinculadas con las organizaciones sociales, parlamentarios, academia y quienes estábamos en la gestión de la Intendencia de Montevideo en ese momento.”.

(Ana Olivera, Subsecretaria MIDES: 2005-2010, 2015-2020)

Anteriormente, las políticas para los sectores más vulnerables o desfavorecidos, que habían sido marginales, focalizaban básicamente a partir de los ingresos declarados o de determinadas características que definían poblaciones específicas o con certificaciones médicas, dependiendo de la prestación.

Políticamente se había definido que el PANES cubriría a 40.000 hogares, “*los más pobres entre los pobres*”. Algunos estudios y debates desarrollados previo a las elecciones nacionales en el 2004 señalaban y proponían como un nuevo indicador para dar cuenta de la situación del país la vulnerabilidad a la indigencia<sup>244</sup>, considerando como medida una CBA y media. Esta cifra se aproxima en las estimaciones a los 40 mil hogares. Ahora bien, ¿cómo pasamos de esa cifra a identificar a los beneficiarios reales?

Para identificar a la población objetivo del Plan, las autoridades del MIDES solicitaron la colaboración de la Universidad de la República. Fue así como el Instituto de Economía (IECON) de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración elaboró el instrumento de selección de la población: un índice de carencias críticas (ICC) que predijera los ingresos del hogar a partir de otra serie de variables más estructurales, debido a la informalidad laboral existente en estas poblaciones y la inestabilidad de ingresos, a lo que se sumaba el interés de la no manipulación por los postulantes. Así lo expresa una de las investigadoras que participó de la propuesta:

... porque ellos (refiriéndose a las autoridades del MIDES) necesitaban un criterio para elegir para el PANES. Nosotros en el diseño del PANES no participamos. Ya tenían todo decidido, que iban a ser 40 mil hogares y los componentes que tenía. Lo que necesitaban era saber cómo seleccionar. Yo antes había trabajado con Alicia Melgar, habíamos hecho un mapa, a partir del Censo, de estimación de pobreza. Entonces habíamos hecho algo parecido que era predecir el ingreso en la ECH y luego con los coeficientes, predecir el ingreso a nivel censal y con eso habíamos hecho un ordenamiento del Censo y cosas así. Entonces, se nos ocurrió que podíamos hacer algo parecido. Después, vimos que muchos programas de la región trabajaban así, con la idea de que el ingreso era lo que tradicionalmente usaba el BPS y era un mal indicador por dos razones: una por su volatilidad, porque ahí estábamos mucho con el enfoque de Sen, y

---

<sup>244</sup> Leal, *Seminario Mapa de La Exclusión e Inclusión Social En Montevideo Una Mirada a 20 Años de Democracia En La Ciudad*. Gustavo De Armas, *Pobreza y desigualdad en Uruguay. Claves para el diseño de un programa de superación de la pobreza extrema*, Análisis y propuestas (Montevideo, Uruguay: Friedrich-Ebert, 2004).

otro por la informalidad. Ahí surgió la idea de ir hacia un índice de esta naturaleza. Y nos pareció que era algo más estructural que lo que hacía el BPS que utilizaba el ingreso corriente.

(Andrea Vigorito, Universidad de la República)

En el documento “*Aportes para la implementación del Plan de Emergencia*” (2005), elaborado por los académicos del IECON, la construcción de un índice con tales características se fundamentó de la siguiente manera:

“En primer lugar, se consideró que, si bien los ingresos proporcionan un umbral, constituyen sólo una dimensión de las privaciones que enfrentan los hogares. En segundo lugar, se consideró que las declaraciones de ingresos suelen ser dudosas y que las personas pueden ocultar ingresos con el objetivo de obtener los beneficios del plan. Además, en los estratos de población bajos, los ingresos son muy inestables y, por lo tanto, varían considerablemente de un mes a otro. (...) En este indicador (*refiriéndose al ICC*) se combina una serie de variables que tienen alta capacidad de predecir el ingreso real de las familias. Mediante este indicador se puede ordenar a los postulantes según la intensidad de sus carencias.”<sup>245</sup>

Así, la población objetivo del PANES se estableció como las “*personas pertenecientes al primer quintil bajo la línea de pobreza INE (2002)*”<sup>246</sup> En su origen, esta definición se aproximaba a los 40.000 hogares, algo más de 200.000 personas. Finalmente terminaron participando del Plan más de 80.000 hogares, 335.000 personas<sup>247</sup>.

Las condiciones que estableció la Ley N°17.869 aprobada en mayo del año 2005 referida a la regulación del PANES menciona las siguientes condiciones para su percibimiento:

“Las prestaciones se otorgarán a los hogares cuyos ingresos por todo concepto, exceptuándose las asignaciones familiares, prestaciones por invalidez y vejez, al mes de marzo de 2005, no superen los \$1.300 (mil trescientos pesos uruguayos)<sup>248</sup> promediales por persona y presenten carencias críticas en sus condiciones de vida.”<sup>249</sup>

La selección se realizaba entonces a través de un índice de carencias críticas y por determinado umbral de ingresos. Este índice consideró las siguientes variables: composición del núcleo familiar, calidad de la vivienda (materiales de construcción), acceso a servicios, equipamiento del hogar,

---

<sup>245</sup> Andrea Vigorito, Rodrigo Arím, y Verónica Amarante, *Aportes para la implementación del Plan de Emergencia Nacional*. (Montevideo, Uruguay: IECON, UdelaR, 2005).

<sup>246</sup> Andrea Vigorito, ‘Aportes para La Implementación Del Plan de Emergencia Nacional.’ (IECON, UdelaR, 2005).

<sup>247</sup> MIDES DINEM, *Informe de Monitoreo Ejecución del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social* (Montevideo, Uruguay: Ministerio de Desarrollo Social, Noviembre 2007).

<sup>248</sup> A marzo de 2005, la línea de indigencia para Montevideo era de \$1046,35 y para el interior urbano de \$983,96. La línea de pobreza para un hogar unipersonal era de 4706,17 y para el interior urbano de \$3146,84, según INE ([www.ine.guy.uy](http://www.ine.guy.uy)). (Ref.: \$35 equivale a 1 euro, \$26 equivale a USD 1, a valores de marzo 2005)

<sup>249</sup> *Ley 17.869* <<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp9220440.htm>> [consultado el 19 de febrero 2019].

nivel educativo de adultos, asistencia al sistema educativo de los menores, situación laboral de los adultos del hogar.

### **La ausencia de mapas de pobreza y la línea de base**

¿Por dónde comenzar? En aquel entonces no se disponía de mapas de pobreza como en Argentina, por ejemplo. La medición oficial de la pobreza que calcula el INE, a partir de las Encuestas Continuas de Hogares, no permiten una desagregación territorial de pequeña escala o datos que posibiliten identificar a los hogares pobres para irlos a buscar, porque había que irlos a buscar para su rápida inclusión en el plan. Fue así como se recurrió a varias fuentes de información para “diseñar” la estrategia de búsqueda de los beneficiarios del PANES a quienes se les denominó “protagonistas”<sup>250</sup>, y para priorizar los territorios por donde comenzar. Así lo comentan investigadoras que participaron en este proceso:

Porque además no había censos<sup>251</sup> como en otros países, entonces tuvimos que hacer con el censo de talla un ordenamiento de todas las localidades para definir a cuáles iban.

(Andrea Vigorito, Universidad de la República)

...no había una línea de base de cual era la situación de pobreza infantil, sobre todo preocupaba mucho el nivel de desnutrición infantil, o sea, las bases de datos eran muy fragmentadas, no existía esa línea de base. Se contaba con un censo, se contaba con Encuestas de hogares, pero no había una línea clara. Entonces, ellos (refiriéndose al IECON) tenían información que la fueron ensamblando a través de censos o muestras de nutrición infantil en las escuelas que fue en el 2002 y 2003, con la crisis, tenían algo de la encuesta de hogares,... Ellos creían que la situación era más complicada, sobretodo por estas encuestas o censos escolares que había sobre nutrición infantil y era un proxy muy fuerte del nivel de pobreza y para pensar una política de emergencia. Porque los hogares más pobres tienen más menores de edad.

(Carmen Midaglia, Universidad de la República)

Así lo describen las autoridades políticas:

Sabíamos que se venía el gobierno del FA y había por todos lados debate sobre políticas sociales en medio del crecimiento de la pobreza. En el marco de la URBAL, la IMM tenía posibilidad de manejar mapas con mucha información sobre pobreza, sobre inclusión, mapas

---

<sup>250</sup> Así se les llamaba a los beneficiarios del PANES. En la nota de Selva Braselli, varios de los entrevistados que en aquel momento eran autoridades políticas del MIDES decían: “...*Una gran virtud del MIDES desde el arranque fue su ética, junto al pluralismo y el respeto por la gente, tanto por los funcionarios como por la gente en general, por los protagonistas, que es significativo que se decidiese llamarles así y no usuarios, ni, mucho menos, beneficiarios...*”. “*Tuvimos a veces debates semánticos, pero en esencia eran de contenido, como eso de llamar protagonistas a la gente que pedía el plan, es que queríamos de veras que se sintieran tales.*” Selva Braselli, “*Raconto*” Sobre Cómo, Por Qué Y para Qué, Se Fundó El Mides’, *La Onda Digital*, 661, 2014 <<https://laondadigital.uy/LaOnda2/661/A6.htm>> [consultado el 17 de marzo 2019].

<sup>251</sup> Se refería a Mapas de pobreza. El último censo de población había sido realizado en 1996 (INE). El censo de talla refiere al relevamiento realizado sobre características nutricionales de los niños.

que daban información diagnóstica que no estaba en otros lados, aunque siempre se había dicho que Uruguay estaba sobre diagnosticado, pero mucha información no estaba ... todo eso de que el censo no se hacía cargo de la gente que vivía en poblaciones de menos de 5000 habitantes, pero también todos los lugares a los que los encuestadores no accedían ... y los mapas de la URBAL nos daban mucha información.”<sup>252</sup>

Notaremos cómo, más adelante, esta situación irá cambiando. Si hay algo que favorecieron e impulsaron los gobiernos del FA fue la generación de información. Esto estuvo potenciado al intentar rediseñar los programas y las políticas que había anteriormente, al fomentar el monitoreo y la evaluación, y también al hecho de promover nuevos derechos (la ley de matrimonio igualitario, la ley trans, la despenalización del aborto, cuotas para población afrodescendiente). Hoy se dispone de diversas Encuestas Nacionales sobre varias temáticas<sup>253</sup>, de sistemas de información y registros administrativos disponibles para la investigación. Sin embargo, no se dispone de información sistematizada sobre los asentamientos irregulares, de manera de poder realizar su seguimiento, como ya lo había planteado Terra en su momento.

Para ordenar la población del plan en el territorio e identificar los lugares por donde comenzar los relevamientos (en aquel momento se les llamó “*desembarcos*”) se recurrió a analizar la distribución de la población objetivo por ICC, la distribución de la población pobre y la distribución de niños con retraso de talla<sup>254</sup> por departamento. Este último indicador daba cuenta de la pobreza crónica<sup>255</sup>. El ordenamiento de estos criterios resultó similar, a excepción de la pobreza monetaria que se concentraba en mayor medida en Montevideo. Luego se procedió a ordenar barrios de Montevideo y localidades del interior del país según los mayores niveles de retraso infantil, a partir del Censo de ANEP en 2002. Con esta información se procedieron a hacer los llamados “*desembarcos*” para encontrar a los “*protagonistas*” del Plan.

### **El ICC: entre la transparencia política y la oscuridad técnica**

Como vimos, la definición de a quienes atendió el Plan se remitió al 20% de los más pobres, que, si bien el ICC no correspondía cien por ciento con la medición de la pobreza monetaria, se

---

<sup>252</sup> Autoridad política del MIDES, Testimonio sin nombrar en: Braselli. *op.cit.*

<sup>253</sup> Encuesta Nutrición, Desarrollo Infantil y salud (ENDIS); Encuesta de Comportamientos Reproductivos (ENCOR), Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud (ENAJ), Encuesta de Violencia Basada en Género y Generaciones (EVBGG) 2013 – INE.

<sup>254</sup> La información sobre el estado nutricional de los niños proviene del Tercer Censo de Talla escolar, realizado por ANEP a niños del primer año escolar del sistema público en todo el territorio nacional, en el año 2002.

<sup>255</sup> “*El retardo de talla es un indicador muy duro de pobreza crónica en la medida en que resume la historia nutricional de las personas*”. Vigorito, ‘Aportes Para La Implementación Del Plan de Emergencia Nacional.’, p. 2.

aproximaba al ingreso real de los hogares. Puede deducirse, entonces, la ausencia de una problematización teórico-conceptual detrás del instrumento más allá de ser una aproximación a las personas con menores ingresos. Si bien las discusiones sobre la población objetivo y el instrumento de selección no fueron dadas en términos teórico-abstractos, existió problematización y discusión empírica; cuando en la práctica se veía que había poblaciones con ciertas características que no eran seleccionadas por el índice, y para las cuales, al entender de las autoridades del MIDES, les correspondía el plan. Así lo comentan:

“...porque lo odiábamos al algoritmo (*refiriéndose al ICC*). Entonces, hacíamos un pizarrón que decía al algoritmo no le gusta: los solos y solas, los discapacitados, las personas que viven en un pueblo menor de 5 mil habitantes, empezamos a hacer todo un listado y como son científicos los del IECON, de verdad, se llevaron para estudiar.”

(Marina Arismendi, Ministra del MIDES: 2005-2010, 2015-2020)

Se necesitaba un mecanismo “objetivo” de selección, pero ¿a quién seleccionaba? Hubo una importancia dada a la forma y el cómo de la selección, más que a la concepción implícita detrás. Esto luego fue cambiando y adaptándose en la práctica, como lo vimos, en esa lógica de “*en el ensayo y en el error*”.

Y a ellos (*refiriéndose a las autoridades del MIDES*) les gustó porque tenía como una pretensión de objetividad, ellos se ampararon mucho en la Universidad.

(Andrea Vigorito, Universidad de la República)

...Pero a la vez la urgencia nos atrapaba, la urgencia lo era todo, el ritmo no permitía pensar mucho... iba e iba gente, y se anotaban 3.000 en una semana y hacíamos 300 visitas y, mientras, sabíamos que estábamos en la mira y nos preocupaba todo; cuidar la transparencia, ser rigurosamente fieles a los hechos....

...El PANES fue la demostración de que el FA no hacía clientelismo, de que se manejaba con criterios científicos...

-“... de muchas cosas se nos acusó, pero nunca de clientelismo político, porque trabajamos siempre en la mayor transparencia.”<sup>256</sup>

Desde el ámbito político, la virtud de este instrumento fue crear una forma “transparente” para el otorgamiento de beneficios sociales, en contraposición a los mecanismos clientelares que antecedían en los anteriores gobiernos. Esta pretensión de transparencia estaba dada por la legitimidad académica. Desde el ámbito académico que lo construyó, la virtud estaba dada por la no manipulación de parte de los beneficiarios, en términos de una suerte de justicia o equidad entre los ciudadanos más vulnerables. Sin embargo, desde otras disciplinas académicas vinculadas a la práctica social, desde los actores territoriales, los técnicos del área social, y desde la población que

---

<sup>256</sup> Autoridad política del MIDES, Testimonio sin nominar en Braselli.

postulaba al Plan, hubo cuestionamientos al instrumento, básicamente por el desconocimiento de su funcionamiento. Desconocimiento que se daba por una intencionada y explícita no difusión del instrumento, debido a la pretensión de “no manipulación” por parte de beneficiarios.

Si bien desde el ámbito político también hubo cuestionamientos, se fueron construyendo acuerdos con los “responsables” de la propuesta, y en continua interacción iban ajustando el índice a las realidades sociales que se imponían. Citamos algunos ejemplos:

#### → Los políticos

“Nos bajamos en un boliche y preguntamos... El bolichero conocía a un José R.R. que vivía a tres cuadras del medio tanque donde se tiraba la basura. Llegamos, preguntamos en otro almacén, y nos indicaron.... Yo, con el barro que hacía patinar, bajé sentada por el talud... Había una casucha y su habitante dijo llamarse José R.R. Cero muebles, solamente un colchón en el piso, y no era que nos hiciera escenografía, era ciertamente así. Pedimos documentos y nos dio la credencial. Totalmente analfabeto el hombre. A mí el formulario me quedó totalmente mojado y embarrado y así lo traje. Acá encomendé que no lo perdieran, ..., y allí descubrimos que el algoritmo lo expulsaba... Cuando fuimos a mirar por qué, descubrimos que el algoritmo expulsaba a todos quienes vivían solos y la gente del Instituto tuvo que ponerse a modificar el algoritmo... Cuando lo lograron me mandaron un mensaje: “el R 120 y tanto entró”. ¡José R. R. había ingresado al Plan de Emergencia!”<sup>257</sup>

#### → La academia desde lo social

El resto de los actores no tuvo espacio para discutir. Así lo expresa Leticia Pérez en su libro titulado “*Entre el reconocimiento y la consolidación: la focopolítica en Uruguay: un estudio comparativo de casos*”:

“Cuáles eran con exactitud las carencias críticas y su ponderación no fue nunca explicitado. En los discursos dichas carencias fueron definidas de diversas maneras. Por momentos aparecían descritas como condiciones de riesgo sanitario («niñas, niños, adolescentes y mujeres embarazadas y madres adolescentes en situación de pobreza crítica»), «personas que no consumen en su dieta las calorías necesarias» o «personas que pernoctan en la calle a la intemperie». Sin embargo, en la ley de creación del PANES se señalaban las siguientes dimensiones para medirlas: «composición familiar, condiciones de habitabilidad de la vivienda y su equipamiento, y demás dimensiones que establezca la reglamentación», dejando abierta su ponderación. Es llamativo que tanto el formulario para detectar estas carencias críticas (y del cual se derivará el algoritmo) como el propio algoritmo fueron realizados por economistas. Ni los indicadores, ni la ponderación de cada uno de ellos fueron socializados al conjunto de la población.” “Así, el algoritmo cobró vida propia e independencia de sus productores, apareciendo como una cosa mágica, escondiendo la discusión y opciones político-filosóficas que existieron detrás de su construcción.”<sup>258</sup>

---

<sup>257</sup>. Autoridad política del MIDES, Testimonio sin nominar en Braselli.

<sup>258</sup> Leticia Pérez, *Entre El Reconocimiento y La Consolidación: La Focopolítica En Uruguay: Un Estudio Comparativo de Casos* (Montevideo: Universidad de la República Oriental del Uruguay, 2013), pp. 137–38.

Sin embargo, tanto la no publicación y divulgación de los detalles de cálculo del ICC, como no involucrar la “voz del territorio” tuvo una explicación: la búsqueda de “*la igualdad y la universalidad*”, de la legitimidad y transparencia en la focalización, en la manera de designar a los asistidos. Esta idea nos remite a la noción de “*lo universal*” de Bourdieu<sup>259</sup>, donde los criterios del Estado aparecen como desinteresados, legitimados en un interés general, en lo público, que no responde a intereses particulares y que en este caso la legitimidad está dada por el campo académico, en detrimento de la burocracia estatal y de los actores que hasta el momento habían trabajado con la pobreza directamente. Así lo explicaban por las autoridades políticas:

...Entre los motivos de dudas (sobre el funcionamiento del ICC) estaba que, desde diferentes lugares, en realidad, había conocimiento de situaciones, ya sea desde las escuelas o desde las organizaciones que durante años venían trabajando en los barrios más pobres. Claro, cada cual, con su parámetro propio, lo que no daba un criterio uniforme. Además, partir de allí no aseguraba mirar todas las situaciones, no podíamos ir por allí. Entonces se decidió evaluar a todo quien se presentase sin atenerse a la información preexistente, porque ella no aseguraba igualdad ni universalidad.

También reclamaba la sociedad civil organizada diciendo que no la habíamos consultado, que habíamos desperdiciado su conocimiento. Pero evitamos el riesgo de una práctica clientelar que también podía venir de los lazos de la sociedad civil con la gente por un lado y con el Ministerio por otro... Trabajar con los estudiantes alejaba de toda contaminación, aunque a la vez tal vez se hubiera podido tener más escucha a las organizaciones sociales, pero cierto que había riesgos...<sup>260</sup>

La siguiente es la fundamentación que aparece en el texto aportado por el IECON a las autoridades del MIDES:

“Es importante tener en cuenta que el manejo de la información relativa a los criterios del programa debe ser cuidadosa. La experiencia internacional con este tipo de instrumentos de focalización indica que existe una tensión entre el reconocimiento y apoyo por parte de la población, y de los posibles sesgos en la información al conocerse claramente las reglas del juego. En este sentido, también parece adecuado el planteo, desde el inicio, de sanciones normativas para los postulantes que realicen declaraciones falsas. Algunas de las experiencias revisadas en la región recomiendan no dar a conocer la fórmula de cálculo del índice utilizado para clasificar a los hogares.”<sup>261</sup>

---

<sup>259</sup> Bourdieu, *Sur l'État*. op. cit.

<sup>260</sup> Autoridad política del MIDES, Testimonio sin nombrar en Braselli.

<sup>261</sup> Andrea Vigorito, Rodrigo Arim, y Verónica Amarante, *Aportes para la implementación del Plan de Emergencia Nacional*. (Montevideo, Uruguay: IECON, UdelaR, 2005), p. s/n.

## El descubrimiento de una realidad invisible

Como lo hemos mencionado en el capítulo anterior, la puesta en marcha del PANES y la llegada de técnicos, estudiantes y voluntarios a los asentamientos y a los rincones más miserables del país, visibilizó realidades no conocidas por varios de los hacedores del Plan (políticos, académicos, etc.). Se encontraron personas cuyo domicilio estaba fuera de la cartografía oficial, por lo cual su ubicación era casi imposible de identificar a no ser por ir a su búsqueda en terreno, se encontraron varias personas sin documentación de identidad, lo que imposibilitaba cualquier trámite ante el Estado, se descubrió una pobreza diferente a la conocida en la capital del país, la existencia de personas analfabetas o con alto grado de ignorancia para manejarse en el cotidiano en un país que tenía historia de elevados índices de alfabetización y escolarización. Así lo describen autoridades y funcionarios del MIDES:

### — Fuera de los mapas

Desde allí comienza todo el trabajo y se organizan los “desembarcos”, nombre que se da, en la jerga propia, a la concurrencia de funcionarios y voluntarios para realizar visitas y recabar información de potenciales hogares beneficiarios del PANES (Plan Atención Nacional a la Emergencia Social) en diferentes lugares del país. (...) ...Al llevar de la teoría a la práctica, con el Plan de Emergencia, teníamos muchas incertidumbres, porque la realidad era diferente a los datos que nos daban del INE, por ejemplo, y al hacer las visitas encontrábamos asentamientos que no estaban reconocidos por ningún lado, en ningún mapa. Yo diría que con la Facultad de Ciencias Sociales hubo un aprendizaje mutuo, para ellos fue un reconocimiento de la realidad que en esos últimos años se había transformado en un sentido negativo... un docente en un momento dice algo de que precisaría el cuadro censal de un lugar... pero ¿en qué cuadro censal estaba pensando si en ese lugar ni siquiera las calles tenían nombre?<sup>262</sup>

Esta situación de encontrarse “fuera de los mapas oficiales” la habíamos registrado antes cuando uno de los actuales beneficiarios de las transferencias monetarias del PE describía su situación de estar “fuera del sistema” y una de las señales era que su domicilio no se encontraba en la cartografía oficial.

### — Sin documentación

-...Jamás pensamos que hubiera tanta gente sin documentos, y allí sobre la marcha hicimos las coordinaciones con el Ministerio del Interior para documentarla...<sup>263</sup>

### — La pobreza del interior

---

<sup>262</sup> Autoridad política del MIDES, Testimonio sin nominar en Braselli. *op.cit.*

<sup>263</sup> Autoridad política del MIDES, Testimonio sin nominar en Braselli. *op.cit.*



-...Yo conocía la pobreza de Montevideo, pero en el interior es diferente. No me olvidaré nunca de una niña, Lucrecia, en un rancho de tierra en Salto, cuando fuimos con Ana a presentar el Plan, que vomitaba lombrices... Allí mismo la agarré y la llevé a un centro de salud a desparasitar, supongo que su primer contacto con un centro de atención...<sup>264</sup>

#### → Asentamientos y tugurios

El Plan de Emergencia tenía siete componentes, pero luego la vida nos mostró que algunas cosas había que considerarlas de otra manera. Nosotros habíamos pensado en un mismo paquete los asentamientos, los tugurios y las pensiones, pero cuando nos adentramos en las realidades de cada uno, al bajar a tierra, vimos que eran cosas diferentes. Aprendimos mucho sobre muchos temas...<sup>265</sup>

#### → El analfabetismo y la ignorancia

“Así también nos fuimos chocando con el analfabetismo total. Yo, maestra que había trabajado siempre en escuelas situadas en barrios de contexto crítico, y no tenía noción de esto que encontrábamos en gente de edades diversas, de 70, 80 años, pero de 20 también. Eran de todas las épocas. Al sistema educativo se le habían perdido personas en todas las épocas. Y a esas personas las encontrábamos al borde de un pueblo o en medio del campo, personas que no existían para las estadísticas del INE que consideraba solamente los poblados de más de 5.000 habitantes. Gente concreta, viva, que en los papeles no existía.”<sup>266</sup>

Aún hoy, encontramos este tipo de situaciones, es decir, no sólo en las épocas anteriores al gobierno del FA “se les escapaban” personas del sistema educativo. Aunque con menor magnitud, este tipo de situaciones continúan sucediendo. Por ejemplo, Valeria tenía 16 años cuando ganó el gobierno del Frente Amplio, vive en un asentamiento del Este de Montevideo, nunca fue a la escuela, fue su abuela quien la ayudó a tener nociones básicas, luego realizó algunos cursos informales en Tacurú. Hoy, recibe asistencia social del Estado (asignaciones familiares y la TUS), estuvo en el programa Uruguay Crece Contigo y también en Uruguay Trabaja, acaba de terminar su casa en el marco del Plan Juntos, pero al sistema educativo no ha podido incorporarse. Nos cuenta: .

Valeria: Lo que pasa es que yo qué sé, ¡a mí a veces me da mucha vergüenza! Me da vergüenza y me cuesta un montón porque mis hijos, a veces, como que el grande me enseña a mí y son cosas como que me re pegan porque a veces me pregunta algo y no sé qué decirle y ta', y le explico a la maestra ahí.

Entrevistador: ¿Y con los trámites cómo hacés? ¿tenés que ir con alguien si tenés que hacer algo?

Valeria: No, me manejo porque a mí mi abuela me enseñaba

Entrevistador: ¿A leer?

Valeria: Yo sé leer, yo sé escribir más o menos, capaz que siempre me falta que una, que otra letra, pero ponele, con los trámites yo ando pa' todos lados. ¡Si salgo pa' la calle me pierdo! Porque si salgo pal centro me pierdo (risa)

---

<sup>264</sup> Autoridad política del MIDES, Testimonio sin nominar en Braselli. *op.cit.*

<sup>265</sup> Autoridad política del MIDES, Testimonio sin nominar en Braselli. *op.cit.*

<sup>266</sup> Autoridad política del MIDES, Testimonio sin nominar en Braselli. *op.cit.*

Entrevistador: ¿Y con el dinero y todo eso? ¿También?

Valeria: Sí, sí. No. Yo me manejo porque mi abuela me enseñó todo lo que es la plata, ehh..., sumar.

Entrevistador: Ta por eso, porque está la tarjeta del MIDES.

Valeria: Claro, firmar. Yo, a firmar me enseñó mi abuela cuando fui a sacar la cédula y me acuerdo de que estuvo como un mes enseñándome cómo firmar mi nombre, porque tampoco sabía, entonces ta', y con la maestra de acá de mis hijos y eso siempre hablo y ¡les explico! Ponele, cuando me hacen llenar unos papeles que como que no entiendo mucho, muchas cosas porque yo te, te leo solo la imprenta.

Entrevistador: Cuando viene en cursiva

Valeria: Ya no entiendo nada. “

(Valeria, 29 años)

Estos descubrimientos no eran novedosos para las organizaciones sociales que venían desde hace años trabajando con estas situaciones de miseria, y que como lo hemos visto, dicen no haber sido escuchadas, fundamentalmente en los inicios.

### **Los primeros asistidos del Frente Amplio: “los protagonistas”**

El PANES cubrió al 10% de la población uruguaya, de los cuales 33% se encontraban en situación de indigencia y el 89% en situación de pobreza. La mitad (53%) de los hogares indigentes y el 23% de los hogares pobres recibieron el plan<sup>267</sup>. Por lo cual, podemos decir que, en términos generales, se atendió básicamente a quienes se pretendía: “*los más pobres*”, el primer quintil en situación de pobreza. Fue una población con un perfil de pobreza más estructural que en el que se encontraba la generalidad de los pobres monetarios de aquel momento<sup>268</sup>. Lo curioso, y resulta una cuestión que nunca se indagó, fue el hecho de por qué el Plan sólo cubrió a la mitad de los hogares indigentes (según la definición oficial de indigencia serían aquellas personas cuyos ingresos no alcanzan a cubrir la alimentación), aún cuando el 85% de estos solicitó la prestación<sup>269</sup>. Es claro que, en términos cuantitativos, esta cifra no pareció llamar la atención de los actores del gobierno ni tampoco de los académicos, quienes se enfrentaban a un sinfín de tareas de carácter novedoso y urgente. Pero desde el punto de vista conceptual, si nos llama la atención. Volveremos sobre esto.

---

<sup>267</sup> Verónica Amarante y otros, ‘Perfil socioeconómico de la población incluida en el PANES Informe final’, *Convenio MIDES-UDELAR*, 40. (s/f)

<sup>268</sup> Para profundizar el perfil de la población del PANES, consultar: Amarante, Ceni, Flores, y otros. En el informe se realiza una comparación entre la población perteneciente al primer quintil de ingresos (20% de la población con menores ingresos), el 20% de la población pobre con menor ingreso, la población del PANES y los solicitantes del Plan.

<sup>269</sup> El 53.4% de los hogares indigentes y el 23.3% de los hogares pobres recibe el ingreso ciudadano, según Amarante, Ceni, Flores y otros.

Amarante, Ceni, Flores y Vigorito (2006)<sup>270</sup> realizan un estudio que describe y compara la población PANES con otros perfiles de población de bajos recursos (el primer quintil de pobres monetarios, el primer quintil de población con menores ingresos, la población del PANES y los solicitantes). La población del PANES tenía un perfil joven, los hogares presentaban una alta presencia de mujeres con hijos. Era una población con bajo nivel educativo<sup>271</sup>, donde los jóvenes presentaban bajos niveles de asistencia o de rezago escolar en el ciclo secundario. Atendían su salud en el sector público. Se encontraban en situación de precariedad laboral, con ingresos inestables y baja cobertura de la seguridad social. Más de un tercio de los ocupados eran trabajadores “cuentapropistas sin local”. De los trabajadores privados, donde se concentraban los otros dos tercios, sólo el 3% tenía cobertura de salud a través de DISSE, ósea, estaban cubiertos por la seguridad social<sup>272</sup>. Es decir, más del 90 % de los protagonistas del PANES eran trabajadores informales. Las mujeres desempeñaban, principalmente, ocupaciones en el servicio doméstico. Los hombres en la construcción, venta ambulante, en la recolección y clasificación de residuos, otros eran cuida coches, y en el interior del país, peones rurales.

Las condiciones en las que habitaban eran deficitarias y precarias: dos tercios de los hogares se encontraban en situaciones de hacinamiento. Más de la mitad vivían en viviendas con materiales de construcción inadecuados (materiales de desecho, chapa, cartón), y muchas de estas se encontraban en asentamientos irregulares. Casi uno de cinco hogares no contaba con un baño dentro de su vivienda, la gran mayoría no estaba conectado a la red general de saneamiento, y se encontraba “colgado” de la luz y agua. Esto también nos habla de la ausencia de políticas estatales respecto a servicios de infraestructura en algunas zonas del país.<sup>273</sup>

En el mencionado estudio, inspirado en el enfoque de capacidades de Sen, se analiza también la pobreza como falta de capacidad para generar ingreso (FCGI) para los beneficiarios del PANES. El 72% de los beneficiarios fueron considerados pobres por ambas medidas (LP y FCGI). Se concluye que aún “*cuando consiguiesen trabajo a tiempo completo, 77% de los hogares incluidos en el PANES continuaría generando ingresos que los ubicarían por debajo de la línea de pobreza.* (...) Así, la pobreza infantil permanecería en 83% entre la población del PANES, indicando que

---

<sup>270</sup> Amarante, Ceni, Flores, y otros.

<sup>271</sup> El 62% de los mayores de 18 años tenía como máximo nivel educativo primaria: 40% primaria completa, 22% primaria incompleta. Ver en: Amarante, Ceni, Flores, y otros.

<sup>272</sup> DISSE, Dirección de Seguro Social de Enfermedad. Era el seguro por enfermedad del BPS antes de la Reforma de la salud del gobierno del Frente Amplio. Cubría a trabajadores asalariados privados que estuvieran activos.

<sup>273</sup> Otros signos de la precariedad fue la alta carencia de determinados bienes como el calentador de agua y el teléfono fijo. “*En particular, es llamativo el bajo acceso a calentadores de agua y teléfono. Estos indicadores pueden poner en descubierto situaciones de pobreza estructural dado que dan cuenta no sólo del ingreso corriente sino de la acumulación de bienes durables que el hogar ha realizado.*” (Amarante, Ceni, Flores, y otros).

para superarla no basta con que los integrantes adultos de esos hogares consigan trabajo, al menos en las condiciones vigentes en el mercado laboral.”<sup>274</sup>

Esto nos indica la existencia de una pobreza de características estructurales, no se trata sólo de problemas de insuficiencia de ingresos, sino de privaciones en varios sentidos. Por otra parte, el informe nos devela la forma de conceptualizar la pobreza tanto sea utilizando el enfoque monetario o el de falta de capacidades; esta atañe a características que presentan los individuos y sus condiciones de vida. Es una visión individualizadora de la pobreza. Esto se ve reforzado aún más en las recomendaciones que se realiza para la política pública, las que están orientadas en la generación de capacidades, autonomía y activos con los que cuentan los individuos, sin considerar los cambios en la estructura. Veremos cómo esto aparecerá traducido luego en la fundamentación de la reforma de las asignaciones familiares del Plan de Equidad<sup>275</sup> cuyos objetivos se reorientan a conseguir cambios en los comportamientos de los hogares con niños y adolescentes, apostando al incremento del capital humano.<sup>276</sup>

## **La población MIDES: de la emergencia a la vulnerabilidad socioeconómica**

### **La invención de la vulnerabilidad socioeconómica**

El ICC no resultó sólo en una forma de seleccionar a la población objetivo, se convirtió en la operacionalización -en la forma de medir- de un nuevo concepto: “*la vulnerabilidad socioeconómica*”. Al finalizar el PANES en diciembre de 2007, le continua el Plan de Equidad. Podríamos decir que las políticas que dan continuidad a lo que fue la transferencia monetaria del PANES lo constituyen las transferencias monetarias del Plan de Equidad: las asignaciones familiares PE, la Tarjeta Uruguay Social y la Asistencia a la Vejez. El mecanismo de selección de la población objetivo de las dos primeras es el ICC. Este nuevo indicador, construido a partir de un

---

<sup>274</sup> El informe fue realizado con datos de la ECH y registros administrativos del 2005. Ver en: Amarante y otros, p. 35..

<sup>275</sup> “*Los sistemas tradicionales de protección social, como es el caso del sistema de Asignaciones Familiares, concebían las transferencias a los hogares como un complemento de los ingresos de los hogares. En las nuevas versiones de programas de transferencias condicionadas implementadas en América Latina a partir de la década de 1990 se busca lograr ciertos comportamientos por parte de los hogares, como asistencia al sistema educativo de los niños y niñas y cuidados de la salud de los niños, niñas y de las embarazadas. El objetivo del sistema sería entonces proporcionar una transferencia de ingresos a los hogares con niños, niñas y/o adolescentes a cargo a cambio de contrapartidas sencillas en salud y educación. (Plan Equidad, p 33)*”

<sup>276</sup> Enrique Valencia Lomelí, ‘Las Transferencias Monetarias Condicionadas Como Política Social En América Latina. Un Balance: Aportes, Límites y Debates’, *Annual Review of Sociology*, 34.1 (2008), 499–524 <<https://doi.org/10.1146/annurev.soc.052708.074708>>; Lorena Custodio, ‘Abordar La Extrema Pobreza Desde La Política Social. Revisión Del Caso Uruguayo: Las Transferencias Monetarias y Los Programas de Intervención Social de Proximidad’, *Revista Latinoamericana de Investigación Crítica*, CLACSO, II.3 (2015), 79–100 <[www.clacso.org.ar/investigacioncritica](http://www.clacso.org.ar/investigacioncritica)>.

modelo estadístico, predice el 20 % de los hogares de menores ingresos con menores a cargo. Para ello, toma características observables del hogar de “*tipo estructural*”. De esta forma, define la “*vulnerabilidad socioeconómica*”, que aparece nombrada tanto en los documentos oficiales del MIDES y como en la Ley de la nueva asignación familiar.

Al respecto, en el documento del Plan de Equidad se expresa lo siguiente:

“Si bien el Plan de Equidad abarca al conjunto de la población, los componentes que se desagregan en esta propuesta tienen también como población prioritaria a los grupos o **sectores sociales cuyas condiciones de vida se encuentran por debajo de la Línea de Pobreza**, equivalente al momento de la presentación de este documento a aproximadamente el 25 % de la población total del País según las últimas estimaciones del INE para el año 2006. **A su vez, se considerarán hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica**; es decir que presentan incapacidad o serias dificultades para hacer frente a los riesgos sociales y a los requerimientos de la integración social.”<sup>277</sup>

Sobre la población objetivo de las Asignaciones Familiares, se detalla en el documento:

“El sistema propuesto se instalará siguiendo un criterio de progresividad, a través de un primer escalón de cobertura para el año 2008, **que abarcará hasta 330.000 niños/as y adolescentes provenientes de los hogares más pobres** de los indicados precedentemente. Ello supondrá una ampliación de la cobertura hoy vigente, sin perjuicio de que la extensión proseguirá en 2009, cuando **alcance a todos los hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica**, pudiendo alcanzar hasta 500.000 beneficiarios.”<sup>278</sup>

En estos párrafos encontramos una cuestión que se va a trasladar hasta la actualidad y consiste en esta suerte de mezcla entre las nociones de pobreza monetaria y de vulnerabilidad socioeconómica como recurrentes para definir poblaciones prioritarias de la política social. También encontraremos en algunos pasajes de los documentos oficiales el uso del término “exclusión social” pero sin una referencia conceptual clara, apareciendo más bien como una situación extrema de la condición de pobreza y vulnerabilidad, estos últimos a veces como sinónimos, otras no tanto.

Con el avance del tiempo, se pasará a hablar más en términos de vulnerabilidad socioeconómica y de pobreza extrema para referirse a los beneficiarios de las transferencias monetarias, pero la orientación de reducir la pobreza monetaria, de todas maneras, estuvo y está presente en estas

---

<sup>277</sup> Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, *Plan de Equidad* (Montevideo, Uruguay: IMPO, 2008), p. 18.

<sup>278</sup> Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, *Plan de Equidad*, op.cit, p. 33.

propuestas del Plan de Equidad, como medida orientadora y evaluadora. Una de las investigadoras que conformó el grupo de seguimiento<sup>279</sup> para la elaboración del Plan nos cuenta:

En ese marco se armó como un grupo de trabajo entre teórico, pero también empírico, porque veníamos sistematizando la información que encontrábamos del repertorio y el grupo del IECON también relevaba como habían sido las transferencias condicionadas y los debates económicos que se habían dado y, a su vez, tenía la base de datos, todas esas machedas, diciendo la situación es gravísima. Y había conseguido un fondo adicional, creo que fue del Banco Mundial para simular líneas de base para ver cómo tocaba la pobreza.

(Carmen Midaglia, Universidad de la República)

Desde el punto de vista legal, la definición de la población objetivo de las nuevas asignaciones familiares PE quedó establecida de la siguiente manera:

“...niños y adolescentes (...) que residan en el territorio nacional y que, reuniendo los demás requisitos previstos en la presente ley, **integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica o estén en atención de tiempo completo en establecimientos del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay o en instituciones que mantengan convenios con dicho instituto.** (...) La determinación de los hogares que se encuentren **en situación de vulnerabilidad socioeconómica** así como la del nivel a que refiere el inciso segundo del artículo anterior, se **harán conforme a criterios estadísticos** de acuerdo a lo que disponga la reglamentación a dictarse por el Poder Ejecutivo, teniéndose en cuenta, entre otros, los siguientes factores: **ingresos del hogar, condiciones habitacionales y del entorno, composición del hogar, características de sus integrantes y situación sanitaria.**”<sup>280</sup>

Una vez instituido el ICC como mecanismo de selección de beneficiarios, éste se actualiza de manera periódica, donde se ajustan las ponderaciones de las variables y cuáles incluir en el modelo. El primer modelo, el del PANES, contenía algunas variables de tipo más coyuntural que fueron eliminadas para el nuevo modelo del Plan de Equidad. Por ejemplo: la asistencia escolar de los menores y la situación laboral de los adultos. Si bien la población objetivo es diferente en la versión para el Plan de Equidad, la eliminación de este tipo de variables tiene fundamento en trabajar con variables de corte más estructural, y que deje poco margen a la manipulación por parte de los hogares.

Esta manera de clasificar a los asistidos no tiene que ver en forma explícita con la “validez”/invalidez para el trabajo<sup>281</sup>, tampoco con un criterio que diferencie a trabajadores que

---

<sup>279</sup> Comisión de Seguimiento del Plan de Equidad conformada por: MIDES, Banco de Previsión Social (BPS), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), y Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y UDELAR.

<sup>280</sup> Ley N° 18.227 ASIGNACIONES FAMILIARES (22 de diciembre de 2007, publicada el 9 de enero de 2008).

<<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp6915859.htm>> [consultado el 20 de marzo 2019].

<sup>281</sup> Castel, 1997, *op.cit.*

cotizan a la seguridad social y quienes no lo hacen<sup>282</sup>, sino que construye un continuum de precariedad que tiene que ver con la aproximación a los ingresos disponibles de los hogares, a través de considerar variables estructurales (no volátiles en el tiempo) y de difícil manipulación. De alguna manera, nos remite a elementos que consideran el capital material (la vivienda y el equipamiento) y el capital cultural (entendido como capital humano: la educación), en detrimento de lo biológico y social (la salud, la discapacidad, el capital social).

También habrá otra connotación que refiere a la necesidad de tener un domicilio fijo y “privado”. Con esto nos referimos a que todos aquellos que no entran en esta categoría quedan fuera: por ejemplo, las personas en situación de calle, las personas que se encuentran en hogares colectivos, hospitales, cárceles, residenciales, etc. Esto luego se irá modificando y se introducirán reglas para los “casos excepcionales”, como lo veremos a continuación.

### **La población MIDES**

El ICC no sólo será el instrumento para seleccionar los beneficiarios de AFAM PE, sino que, una vez creado, se utilizará también para seleccionar beneficiarios de otros programas y para definir niveles de vulnerabilidad<sup>283</sup>. Es decir, como una medida de vulnerabilidad socioeconómica para el Estado. La intención primera, como lo vimos, fue crear un instrumento transparente para la selección de beneficiarios de las AFAM PE, con la pretensión además de que las transferencias monetarias actuarán como una puerta de entrada al resto de programas y prestaciones sociales. De ahí, que este instrumento comience a ser utilizado para los programas de subsidio de OSE y UTE, para programas de acompañamiento social para la extrema pobreza, para programas de reinserción socio laboral y de apoyo educativo. Aún cuando no siempre las poblaciones y problemas fueran necesariamente los mismos.

Las transferencias monetarias del PE fueron la continuidad del PANES. Sin embargo, las AFAM PE quedaron atadas al BPS y en el marco de una ley; no sucedió lo mismo con la TUS<sup>284</sup>, que

---

<sup>282</sup> Distingue dos tipos de derechos: los del individuo y los del trabajador. Colette Bec, *La Sécurité sociale: Une institution de la démocratie* (Paris: Gallimard, 2014).

<sup>283</sup> Para ver detalles sobre el uso del ICC para otro tipo de programas sociales consultar: MIDES DINEM, *¿Qué es el Índice de Carencias Críticas?*, Aportes a la conceptualización de la pobreza y la focalización de las políticas sociales en Uruguay (Montevideo, Uruguay: Ministerio de Desarrollo Social, 2013), p. 43.

<sup>284</sup> “En los Documentos de la Coordinación General del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), la Ley de Presupuesto 2005 y la Rendición de Cuentas 2006 se estableció como metas para el Programa Alimentario Nacional: “Transferir un complemento alimentario al 100% de los hogares incluidos en el PANES”. Así nace la “Tarjeta PANES”: una transferencia económica para la adquisición de alimentos y productos de higiene en una red de comercios adheridos, dirigida a hogares del PANES con mujeres embarazadas o niños menores de 18 años al momento

quedó bajo la órbita del MIDES. En el documento del Plan de Equidad se establece que su población objetivo refiere a aquellos hogares con menores que se encuentren en situación de pobreza extrema, asociada a las AFAM PE. Ahora bien, ¿cómo definir la pobreza extrema? En un inicio, los beneficiarios de la TUS serán los ex beneficiarios del PANES que ya recibían la tarjeta<sup>285</sup> (65.000 hogares). En 2009, cuando se decide sustituir las canastas de riesgo social del INDA e incorporar estos beneficiarios a la TUS, la población beneficiaria se extendió a 85.000 hogares<sup>286</sup>. A inicios de 2011, se decide duplicar el monto a los 15.000 hogares más pobres por ICC.

Un informe producido por la DINEM (Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo) del MIDES que señaló problemas de definición de la población objetivo de la prestación y, por lo tanto, en la focalización, y que fue insumo de una interpelación en el Parlamento, sumado a los objetivos de gobierno de eliminar la indigencia y reducir la pobreza, llevó al nuevo ministro Daniel Olesker a modificar este programa y a redefinir los procedimientos para acceder al beneficio de la TUS, estableciendo de manera precisa su población objetivo y el monto duplicado. Esto hará que a fines de 2011 se comience a utilizar el ICC como mecanismo de selección de su población objetivo, pero con niveles más exigentes de vulnerabilidad socioeconómica. Se establece una nueva definición de la población objetivo, se aumenta la cantidad de TUS con monto duplicado y se instrumenta el ICC

---

de su inclusión al plan. La transferencia es mensual y el monto varía según el número de niños o embarazadas que integran el hogar. En el Plan de Equidad (2008) se estableció que el objetivo del programa es: “Brindar apoyo alimentario a la población en situación de pobreza extrema: Establecer una transferencia monetaria en formato de Tarjeta con atributo de banda magnética, con destino a la adquisición de alimentos para toda la población en situación de pobreza extrema. (...) La población objetivo de esta prestación monetaria serán todos los hogares con niños/as y adolescentes en situación de pobreza extrema y se espera que el mismo se encuentre asociado a la transferencia de Asignaciones Familiares.” En el año 2009 se inició la transición de este régimen hacia las Tarjetas Plan de Equidad, hoy llamadas Tarjeta Uruguay Social. (...) A su vez se incorpora al programa la Canasta de Riesgo Social del Instituto Nacional de Alimentación (INDA), sustituyendo la entrega de alimentos de forma directa, por la tarjeta magnética. La transición del programa implicó la realización de un convenio interinstitucional, firmado en abril de 2009, que dio lugar a la Comisión Interinstitucional Central del Componente Alimentario (CICCA). (...)” (INFORME MIDES 2010)<sup>285</sup> En la etapa del PANES la población objetivo de la Tarjeta alimentaria eran los hogares con menores incluidos en el plan, siendo un total de 65 mil hogares.

<sup>286</sup> “En la medida que, y según la información oficial del INE para el año 2009, la incidencia de la indigencia se situó en 0,8% del total de hogares del país (aproximadamente 10.000 hogares) y la incidencia de la pobreza se situó en el 14,7% de los hogares del país (aproximadamente 190.000 hogares) la existencia de una cobertura de más de 85.000 tarjetas alimentarias no se ajusta específicamente a ninguno de estos dos extremos. En la transición del PANES hacia el Plan de Equidad, utilizando el Índice de Carencias Críticas -ICC- (el mismo instrumento de selección que utiliza el programa AFAM\_PE), se definió un umbral que exige una mayor vulnerabilidad socioeconómica para el ingreso al Programa. Este umbral supone entonces, una definición alternativa de la población objetivo de la Tarjeta Uruguay Social. A su vez, el presupuesto quinquenal 2010–2014 establece en particular “la duplicación del monto de estas tarjetas para hogares con ingresos per cápita inferiores, respecto de la canasta básica alimentaria, cuyas condiciones socioeconómicas no superen el valor de 1,25 Canastas Básicas de Alimentación (CBA) per cápita, focalizando de esta forma en hogares indigentes y en los que están muy vulnerables a serlo”. Por lo que dentro de la población beneficiaria del programa se abre un subgrupo donde aquellos en peor situación socioeconómica duplican los montos del beneficio.”

MIDES - DINEM, ‘Informe MIDES. Evaluación y seguimiento de programas. 2009-2010.’, 2011 <<http://dspace.mides.gub.uy:8080/xmlui/handle/123456789/1256>> [consultado el 20 de marzo 2019].



y los relevamientos de campo para el acceso a la prestación y la refocalización de la TUS<sup>287</sup>. Así se establece:

“La población objetivo de este Programa está compuesta por los 60.000 hogares en peor situación socioeconómica de todo el país. Para seleccionar a dicha población, el MIDES realiza *visitas en todo el territorio nacional* recabando información de la situación de los hogares. En base a esta información se asigna a cada hogar un valor del *Índice de Carencias Críticas (ICC)*, instrumento elaborado por la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República (UDELAR) que mide el grado de vulnerabilidad de un hogar. De acuerdo con el valor del ICC se determina si pertenece el beneficio de la Tarjeta. Los 30.000 hogares más vulnerables reciben el monto doble.<sup>288</sup>

No obstante, una vez definidos los criterios se irán introduciendo “excepciones” por fuera del criterio ICC para la obtención de la TUS, que tendrán que ver con categorías específicas de poblaciones o priorizaciones que quedan por fuera de la selección por este indicador (población trans, refugios, programas prioritarios, programas de vivienda, inundaciones). Esta prestación funcionará como una suerte de “comodín” para tratar situaciones que escapan a las mediciones estadísticas, incorporando criterios que serán controversiales para la población, para los medios de prensa, y para la oposición política. Estos cambios en las definiciones y procedimientos se trasladarán en una inestabilidad para los beneficiarios de la prestación, que detallamos en el capítulo V. ¿A quién le corresponde la TUS? ¿Por cuánto tiempo? Por otra parte, habrá una tendencia que continuará y será la sustitución de determinadas prestaciones en especie por prestaciones monetarias (especialmente, las del INDA).

Siguiendo la línea programática del período de gobierno (2010-2015) de lucha contra la pobreza extrema, se instrumentan en 2012 tres programas llamados “prioritarios” en ese momento. Cada uno de ellos supondrá una actuación en un área específica, (o -mejor dicho- en conjuntos de poblaciones determinadas), considerada como un aspecto central para reducir la pobreza: los jóvenes desafiliados pobres, las familias en extrema vulnerabilidad socioeconómica e intrafamiliar, la primera infancia con riesgos socio sanitarios. Cada uno se ubicará de manera diferente en la estructura institucional, bajo una coordinación interinstitucional. En el tercer período de gobierno (2015-2020) pasan a funcionar bajo la órbita del MIDES.

---

<sup>287</sup> MIDES DINEM, ‘Rediseño del trabajo de campo en el MIDES y refocalización de las transferencias monetarias’, in *Informe MIDES. Seguimiento y evaluación de actividades y programas 2011-2012* (Montevideo, Uruguay, 2013), pp. 105–32.

<sup>288</sup> (web mides). Informe MIDES 2012 con base en el documento: Diseño y planificación de programas de la DINADES, MIDES, 2013: 31-35.

Los beneficiarios de los programas que operan bajo la coordinación del MIDES<sup>289</sup>, se irán constituyendo en la población MIDES para el resto de las instituciones que los atienden (ASSE, ANEP, UTU, INAU, etc.).

### **La discordancia entre los pobres y los asistidos**

Si bien en un inicio del Plan de Equidad, los pobres y los asistidos tenderían a coincidir en cantidad, esto no necesariamente continúa de este modo. En primer lugar, la línea de pobreza refleja un estado coyuntural “absoluto” en un momento dado, mientras que la asistencia es otorgada a partir del ICC pretende captar al primer quintil de los hogares más pobres, es decir adopta una forma “relativa”. Por más que la pobreza disminuya, el ICC tendrá una cobertura cercana al 20% de los hogares con menores. Las formas de medir la pobreza y la vulnerabilidad no son las mismas<sup>290</sup>.

De esta manera, con el paso del tiempo, la pobreza monetaria disminuye y la asistencia aumenta hasta 2008, para luego permanecer relativamente estable. Si consideramos la correspondencia entre los hogares que reciben asistencia y los hogares pobres monetarios, notamos que los últimos están cada vez más cubiertos por la asistencia, pero -como es de esperar - entre los asistidos hay cada vez menos pobres. En la época del PANES, la cobertura de hogares que recibieron asistencia no superó el 10%, alcanzó el 20% entre los hogares pobres, si bien la mayoría de los asistidos se encontraban en situación de pobreza (86%). En 2017, si sólo consideramos a los hogares que cobran las AFAM PE<sup>291</sup>, la cobertura supera el 15% de los hogares, cubre a dos tercios (66%) de los hogares pobres, aunque la mayoría de la población asistida no se encuentra en situación de pobreza (27%). (Ver gráfica a continuación).

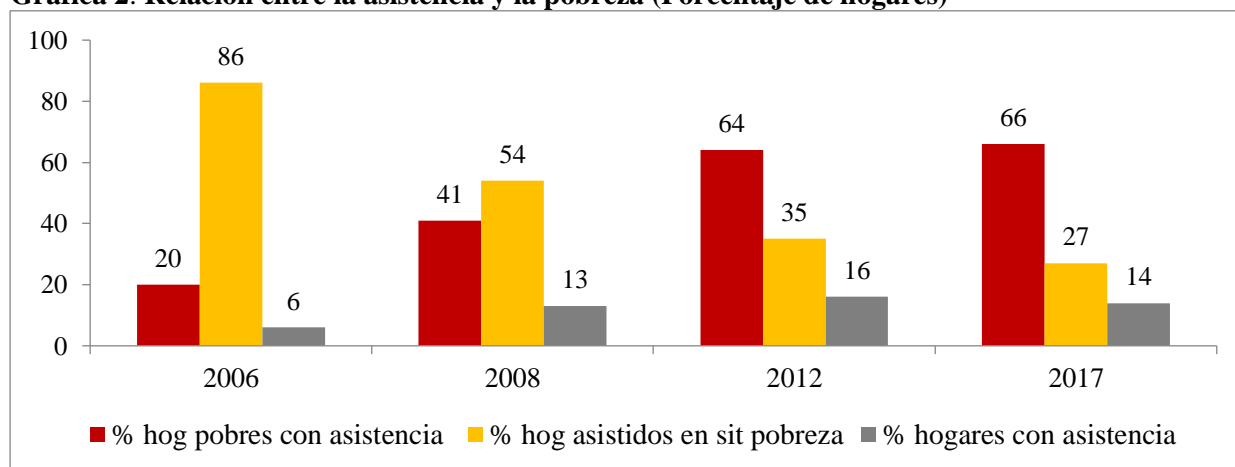
---

<sup>289</sup> Según el Repertorio de Programas, el MIDES tiene 53 programas. Fuente: observatorio social.mides.gub.uy (consultado el 20 de marzo de 2019).

<sup>290</sup> A este razonamiento podemos sumar otra de las tantas diferencias entre ambos indicadores, por ejemplo, la manera de medir los ingresos del hogar difieren: mientras que para la pobreza monetaria se contempla el valor locativo y el FONASA (el valor estimado de un alquiler en caso de no ser inquilino y la cuota de la cobertura mutual de salud), el ingreso para el cálculo del modelo del ICC se aproxima al ingreso disponible del hogar y no incorpora ni el valor locativo ni FONASA. Por otra parte, el INE reporta anualmente el valor de la pobreza a partir de la ECH. El ICC se calcula a partir de una Declaración ante mostrador o una visita del MIDES sin una periodicidad determinada. Por detalles de la correlación entre el ICC y diferentes medidas de pobreza se puede profundizar en MIDES DINEM, *ICC y pobreza monetaria*, Montevideo, Uruguay, Ministerio de Desarrollo Social, 2014.

<sup>291</sup> La ECH tiene a una sub-captación de los beneficiarios de las AFAM PE. Por detalles consultar DINEM, 2019 “Captación de Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM-PE) en las Encuestas Continuas de Hogares”, disponible en: <http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/110253/1/captacion-afam---ech-2009-en-adelante.pdf>

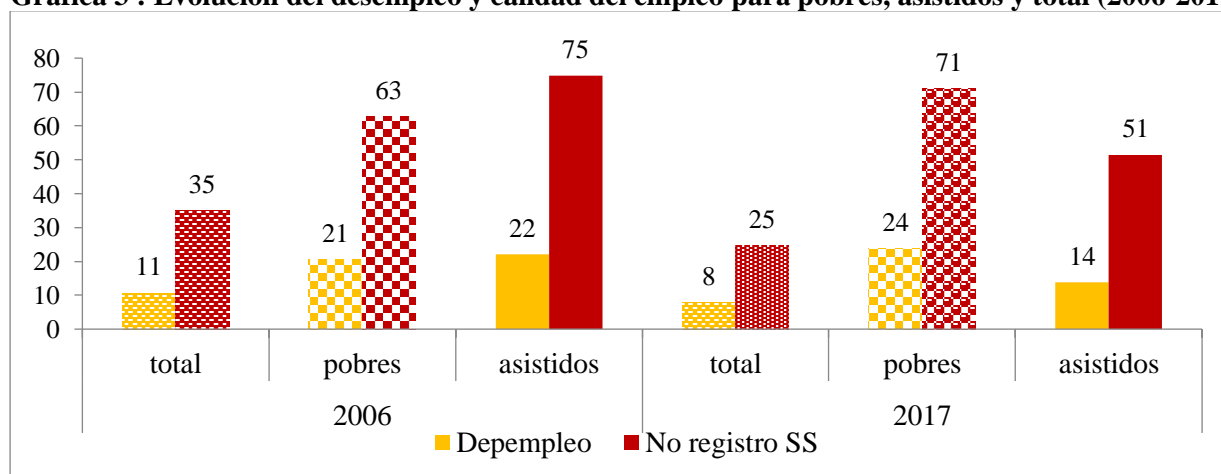
**Gráfica 2: Relación entre la asistencia y la pobreza (Porcentaje de hogares)**



Fuente: elaboración propia a partir de ECH (INE)

Por otra parte, los perfiles de pobres y asistidos han cambiado. Contemplando los indicadores del mercado de trabajo para estas poblaciones (Ver gráfica a continuación), advertimos que en 2006 eran los asistidos por el PANES quienes presentaban en mayor proporción de problemas vinculados con el trabajo: no lo conseguían o si lo hacían era precario, sin derecho a la seguridad social. Estas características también las presentaban los pobres monetarios de aquel entonces, en menor magnitud, pero mucho más pronunciadas que el resto de la sociedad. Al comparar la situación respecto al año 2017, son los pobres monetarios quienes se encuentran en peor condición respecto al mercado de trabajo.

**Gráfica 3 : Evolución del desempleo y calidad del empleo para pobres, asistidos y total (2006-2017)**



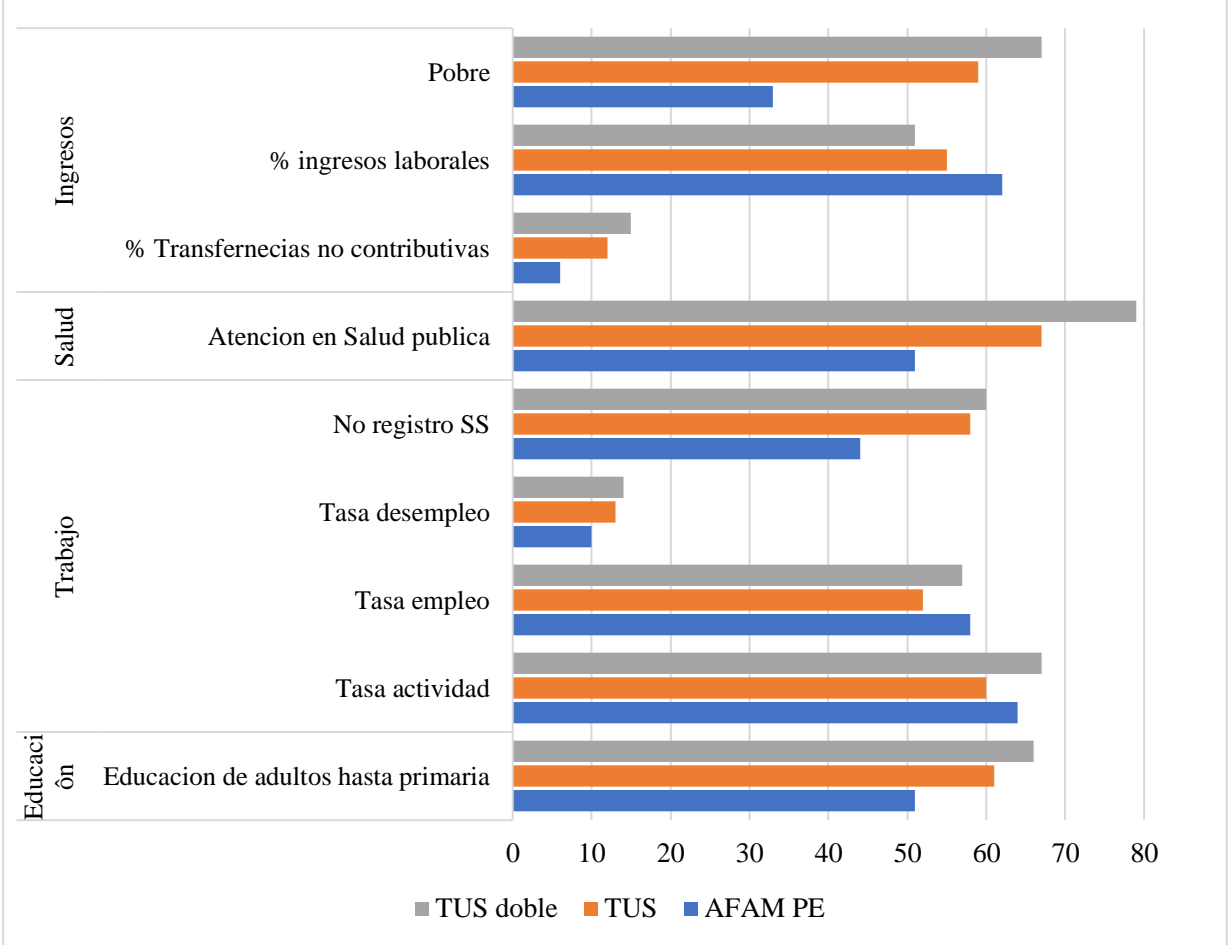
Fuente: elaboración propia a partir de ECH INE

En un estudio hecho por la DINEM del MIDES en 2014, se analizan las características de los pobres que quedan fuera del criterio de selección por el ICC. “En el año 2013, los hogares elegibles para AFAM-PE eran 209.186, mientras que los hogares que se encontraban en situación de pobreza eran 91.696. De estos últimos, 24.728 eran hogares pobres y no elegibles para AFAM-

PE<sup>292</sup>. Los pobres monetarios que no eran seleccionados por el ICC se concentraban mayormente en Montevideo y tenían mejores características en términos promedio en lo que refiere a la informalidad en el empleo, el ingreso promedio de los hogares, el nivel educativo de los adultos y la presencia de NBI.

Los asistidos se pueden categorizar en tres niveles de vulnerabilidad socioeconómica, según el ICC: el nivel que define a la población objetivo de AFAM PE, el que define a la TUS y en el nivel más extremo encontramos a la población objetivo de TUS doble. A medida que aumenta el nivel de vulnerabilidad socioeconómica, peores son los indicadores que reflejan sus condiciones de vida: mayor desempleo y no registro a la seguridad social, mayor pobreza de ingresos, mayor peso de las transferencias no contributivas en el monto total del ingreso del hogar, superior proporción de atención de la salud en instituciones públicas, peor nivel educativo (Ver gráfica a continuación)

**Gráfica 4: Características de la población en situación de vulnerabilidad socioeconómica, según nivel**



Fuente: elaboración a partir de datos de DINEM-MIDES, con ECH 2014

<sup>292</sup> MIDES DINEM, *ICC y Pobreza Monetaria*, Aportes a La Conceptualización de La Pobreza y La Focalización de Las Políticas Sociales En Uruguay (Montevideo, Uruguay: Ministerio de Desarrollo Social, 2014).

## **Las nociones que fundamentan la asistencia**

Si analizamos los documentos de diseño de los planes y de algunos programas<sup>293</sup>, encontramos diversas nociones asociadas a la pobreza que fundamentan tanto su existencia, como también la designación de su población objetivo. De forma general, notamos una transición en las nociones utilizadas. Desaparece la indigencia y se utilizan nuevas nociones: la vulnerabilidad socioeconómica y la extrema vulnerabilidad. También se menciona la pobreza extrema y se habla de derechos y riesgos sociales. La exclusión aparece mencionada en algunos de los documentos, expresada en forma vaga generalmente referida a una forma inherente dentro del capitalismo para referirse a las condiciones más terribles de la miseria, pero no es una noción que fundamente a los programas de manera explícita.

Se incorporan nuevos procedimientos para la hiperfocalización de programas: una suerte de combinación entre riesgos sociales (o daños, cuando ya están consolidados) y vulnerabilidad socioeconómica. El ejemplo más claro son los programas de intervención social de proximidad. En este caso, no existen postulaciones por parte de la población a través de una ventanilla del Estado, sino que los mecanismos responden a derivaciones de instituciones locales o una selección según características de los individuos mediante los sistemas de información del MIDES. Otro ejemplo, es el programa Uruguay Trabaja, donde los individuos postulan, pero la selección final se realiza mediante sorteo siempre y cuando cumplan con las condiciones necesarias para el ingreso (vulnerabilidad socioeconómica, desempleo de larga duración y bajo nivel educativo).

Así, existen hoy diversos mecanismos para ingresar a los distintos programas: por ventanilla pública y auto declaración de las condiciones socioeconómicas (las AFAM PE en BPS), solicitud en ventanilla y constatación de condiciones de vida por parte del MIDES (TUS), solicitud en ventanilla y sorteo público (Uruguay Trabaja), selección por parte de instituciones locales o por sistemas de información (programas de proximidad). A medida que los cupos definidos son más selectivos, más incomprensibles se develan estos mecanismos para la población. El denominador común de esta clientela es su situación de vulnerabilidad socioeconómica definida por ICC, con algún tipo de excepción menor.

---

<sup>293</sup> PANES, Plan de Equidad, Reforma Social, diseño de programas proximidad.

La cantidad de asistidos aumentan, pero habrá tipos de asistidos según niveles de vulnerabilidad y tipos de asistencia: las transferencias monetarias, por un lado, y los programas sociales específicos por otro. Aunque con vocación de actuar como sistema y que el ICC sea la medida que integre y participe en la designación de la mayoría de los asistidos, esto no se traduce en reglas de ingreso, permanencia y egreso similares en todas las prestaciones y programas. Cada forma de asistir tendrá su forma de definir cómo, quien, hasta cuándo, qué y cuánto.

**Tabla 5: Evolución de las nociones que fundamentan y miden la asistencia**

ETAPA	PANES, 2005	PLAN DE EQUIDAD, 2008	PROXIMIDAD, 2012
<b>FUNDAMENTACIÓN</b>	Situación de emergencia social, problemas de empleo por era neoliberal	Reconfiguración del Sistema de protección social	Cambio institucional Promoción de derechos Desarrollo de oportunidades
<b>CATEGORIAS NOCIONES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indigencia</li> <li>• Pobreza</li> <li>• Emergencia Social</li> <li>• Carencias críticas</li> <li>• Exclusión social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pobreza</li> <li>• Pobreza extrema</li> <li>• Vulnerabilidad SE</li> <li>• Exclusión</li> <li>• Derechos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vulnerabilidad SE</li> <li>• Pobreza extrema</li> <li>• Extrema vulnerabilidad</li> <li>• Derechos y riesgos sociales</li> </ul>
<b>POBLACIÓN OBJETO</b>	1er Quintil bajo LP (40 mil)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vulnerabilidad SE (200 mil)</li> <li>• Pobreza</li> </ul>	Se incorpora a lo anterior: Hiperfocalización categorial + ICC
<b>MEDICIÓN OPERATIVA</b>	ICC e \$	ICC e \$	ICC e \$ + daños (riesgos socio sanitarios, intrafamiliares)
<b>MECANISMOS DE DESIGNACIÓN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Visita al hogar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Visita al hogar (TUS)</li> <li>• Declaración Jurada (AFAM PE) o visita al hogar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Declaración Jurada (AFAM PE) o visita</li> <li>• Visita al hogar (TUS)</li> <li>• Derivación por Sistema Información o instituciones locales (PP)</li> </ul>
<b>RELACIÓN ENTRE POBREZA Y LA ASISTENCIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 20 % de pobres con asistencia</li> <li>• 10 % de la población</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 41 % de pobres con asistencia</li> <li>• 20 % de la población</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 70 % de pobres con asistencia</li> <li>• Inferior al 5 % de la población</li> </ul>
<b>POLÍTICA SOCIAL</b>	Plan de Emergencia	Red de Asistencia e Integración social (RAIS) (TM, programas sociales baja cobertura)	A RAIS se incorpora la Intervención social de proximidad

Fuente: elaboración a partir de análisis documental

Un aspecto para señalar de los programas de proximidad es que en sus objetivos todos refieren a un ámbito de actuación más general que en el que verdaderamente actúan. Se habla de cambio en las instituciones de lo social, la promoción de derechos y el desarrollo de oportunidades<sup>294</sup>. Esto implica una contradicción a su manera de instrumentarse que irá a “buscar” a los individuos o familias promoviendo una suerte de resocialización frente a las fallas de otras instituciones

<sup>294</sup> Documentos de diseño de los programas de proximidad. [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy)

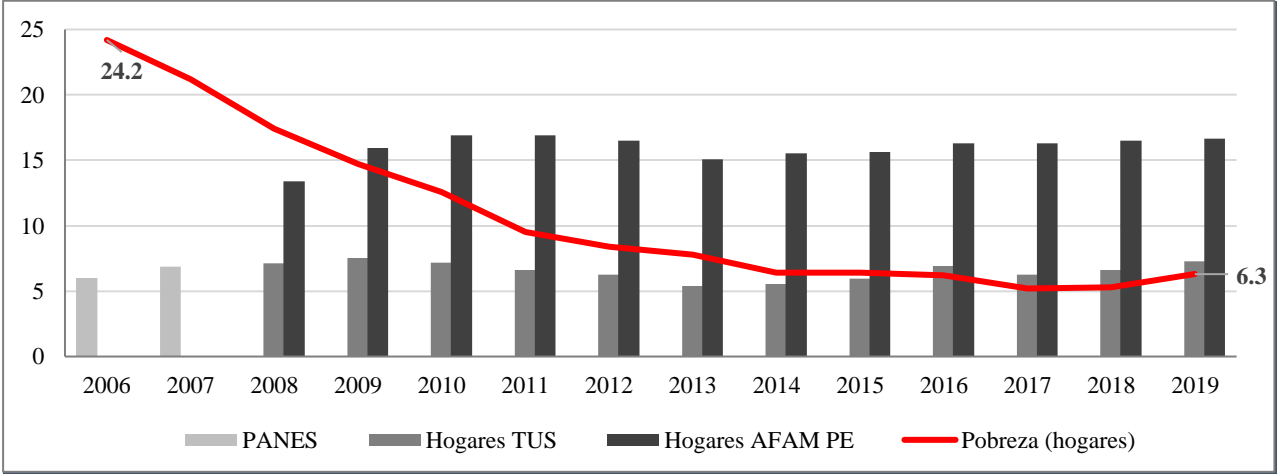
(educativas, sanitarias, derechos laborales y sociales). Los derechos que se promueven serán medidos y por tanto se traducirán en metas logradas en los individuos o las familias. Si embargo, en todos sus documentos de diseño, hay una preocupación por evidenciar claramente que la responsabilidad de la situación de extrema vulnerabilidad no deviene de los propios individuos. Como lo vimos en el capítulo anterior, desde una concepción estructural del riesgo<sup>295</sup>, se actúa desde un comportamiento responsabilizador hacia el individuo<sup>296</sup> orientado a trabajar sobre las causas individuales de la pobreza.

### Uso de la pobreza: el diagnóstico y la evaluación

#### Las cifras

La pobreza monetaria continúa siendo una medida de evaluación de las políticas sociales, aunque se ha alejado de ser una medida orientadora de las prestaciones asistenciales como lo fue en el origen del PANES y el PE. Como advertimos, en una primera etapa de pobreza generalizada (40%), la asistencia llegó al 20% de pobres y al 10% de la población. Posteriormente, en una etapa de pobreza de carácter más marginal (8%), la asistencia llega al 20% de la población y al 70% de los pobres. Si bien en el diagnóstico de la situación social del país aparecen otros indicadores además del de la pobreza, al evaluar los resultados de los gobiernos del Frente Amplio, uno de ellos es -sin lugar a duda-la baja de la pobreza monetaria.

**Gráfica 5: Evolución de la pobreza monetaria y de la asistencia entre 2006 y 2019 (porcentaje de hogares)**



Fuente: elaboración a partir de datos del Observatorio Social e Informes del MIDES. (dinem.mides.gub.uy)

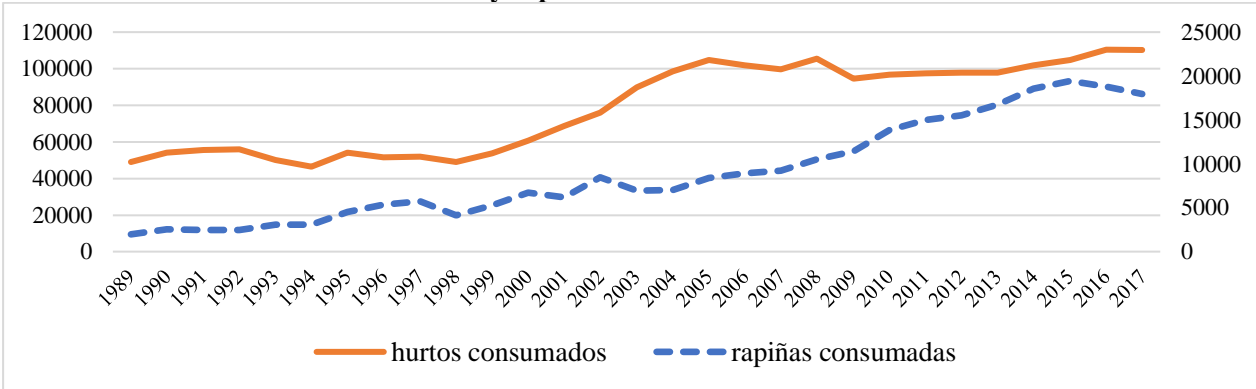
<sup>295</sup> Bec. *op.cit.*

<sup>296</sup> Robert Castel y otros, *Individuación, precariedad, inseguridad ¿Desinstitucionalización del presente?* (Buenos Aires; Barcelona; México: Paidós, 2013).

En el marco del crecimiento económico que tuvo el país, sumado al incremento de políticas de transferencia monetarias a los hogares y a la suba de salarios, puede comprenderse la evolución de baja de la pobreza monetaria. Ya que existieron acciones que promovieron mejoras en los ingresos de los hogares.

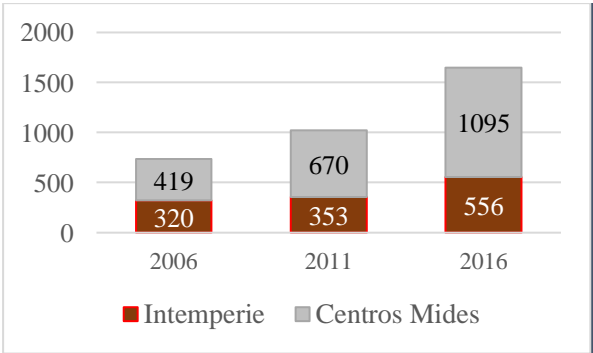
Sin embargo, divisamos otro tipo de indicadores que reflejan una evolución negativa de la realidad social, o al menos no tan optimista que cuando contemplamos la evolución de la pobreza monetaria. Estos elementos son utilizados para interpelar a los gobiernos del significados como “un fracaso de las políticas sociales”, desde varios ámbitos de la sociedad. Nos referimos al incremento de los delitos y la violencia ciudadana (17934 rapiñas y 110231 hurtos consumados en 2017 frente a 7000 y 98409 respectivamente en 2004), al incremento de las personas en situación de calle, a la evolución no descendente de la cantidad de asentamientos irregulares.

**Gráfica 6: Evolución cantidad de hurtos y rapiñas**



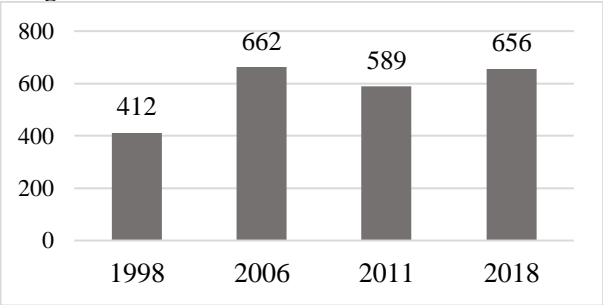
Fuente: Observatorio social, MIDES (con base en datos del Ministerio del Interior)

**Gráfica 7: Evolución de la cantidad de personas en situación de calle**



Fuente: Observatorio social, MIDES

**Gráfica 8: Evolución cantidad de asentamientos irregulares**



Fuente: elaboración propia a partir de diversos registros<sup>297</sup>

<sup>297</sup> La diferencia en los registros (INE, INTEC, MVOTMA) dificulta la comparabilidad en sentido estricto. No obstante, podemos reparar en que este fenómeno no ha presentado una disminución. En: 1998:INTEC, 2006: INE-PIAI, 2011: INE-MVOTMA, 2018:PMB-MVOTMA).



Cuando uno observa el número de asistidos y el número de pobres monetarios existentes al momento en que finaliza el período frenteamplista, tendería a pensar que la pobreza está ampliamente cubierta por la asistencia, independientemente de la insuficiencia del monto de dinero otorgado. Sin embargo, crece también el número de solicitudes para la obtención de tarjetas<sup>298</sup>, indicador que demuestra un incremento de la demanda. Este indicador nos puede estar expresando distintos fenómenos: el crecimiento de los hogares vulnerables por la separación de sus miembros, la insuficiencia del monto percibido, o el empobrecimiento. Esta necesidad y demanda de los programas sociales del Estado también se manifiesta en las más de 30.000 personas que se inscriben al programa Uruguay Trabaja, aunque sólo hay cupo para 3.000.

Al intentar problematizar esta cuestión, en una reunión desarrollada en un barrio carenciado del este de Montevideo entre trabajadores del MIDES y vecinos de la zona<sup>299</sup>, con objeto de presentar un diagnóstico local, un vecino nos enseñó un indicador que para él reflejaba el empeoramiento de las condiciones de vida de la gente, en el barrio. *“Eso lo ves, cuando las ferias crecen”*. Se refería a las ferias de tipo informal que se arman en las calles de los barrios para la venta de productos usados. Por ejemplo, las clásicas ferias de Piedras Blancas y Manga, donde uno puede encontrar cualquier tipo de objeto, algunos de origen incierto. En el capítulo veremos como la venta en las ferias, y el “requecheo”, constituyen medios de generación de ingresos para muchas familias, sobre todo *“cuando la cosa está brava”*.

¿Nos enfrentamos a un problema de redistribución de ingresos, a problemas de conflictos de poder entre los territorios controlados por el narcotráfico y el Estado, a resultados de políticas “neoliberales” adoptadas por la izquierda, a la exclusión institucional de los desafiliados? ¿Donde quedó la pobreza?

---

<sup>298</sup> MIDES DINEM, *Informe MIDES. Seguimiento y evaluación de actividades y programas. 2017-2018*, Montevideo, Uruguay, Ministerio de Desarrollo Social, 2020, 557 p.

<sup>299</sup> Nota de campo realizada en noviembre de 2018, en una reunión con equipos territoriales del MIDES y vecinos de la zona este de Montevideo.

## Conclusión del capítulo

A grandes rasgos y como lo repasamos en el capítulo anterior, la pobreza ha sido uno de los problemas sociales a atender por los gobiernos del Frente Amplio. La pobreza se entendió, en su primera etapa, como consecuencia de los problemas de empleo y de las políticas neoliberales aplicadas en las décadas precedentes. Mediante el trabajo -vía generación de empleo- y las políticas asistenciales que actuarían como “puente” hacia los servicios de pretensión universal, se resolverían los problemas de integración social<sup>300</sup>. A quienes accedieron o mantuvieron su empleo formalizado les llegó los beneficios de los derechos del trabajo implementados: el aumento de los ingresos y mayores protecciones. A los más desfavorecidos les llegó la ayuda social, pero esta no operó como “puente”, o lo hizo en pocos casos. Una ayuda insuficiente, algo inestable, en una realidad de incompreensión.

Siguiendo el enfoque de Simmel, que luego seguirá Paugam, intentamos estudiar los mecanismos de designación de pobres y su relación con la asistencia. Antes de que el Frente Amplio asumiera el gobierno nacional, la asistencia que era residual, se encontraba en instituciones dispersas (BPS, MTSS, INAU). La mayoría de las prestaciones eran otorgadas mediante criterios de ingresos, categóricos o certificación médica. El gobierno del Frente Amplio cambió la forma de seleccionar a la población beneficiaria de la asistencia. Creó un mecanismo con intención de “neutralidad” y transparencia, en contraposición a lo que se entendía eran los mecanismos de los gobiernos previos: el clientelismo. Se buscó un instrumento “neutro” no manipulable, que aproximara a la pobreza por ingresos a través de variables estructurales. Esto hace que este indicador fuera adquiriendo una vinculación al concepto de vulnerabilidad socioeconómica más que al de pobreza, dado que incorpora a un número mayor de personas y las características de las personas seleccionadas refieren a manifestaciones de problemas más estructurales, que coyunturales. La pobreza monetaria bajó y los asistidos crecieron. Actualmente, este mecanismo de clasificación para el otorgamiento de la asistencia no se encuentra estrictamente referido a la pobreza monetaria, tampoco a la imposibilidad explícita de encontrar trabajo, ni al desempleo, ni la invalidez para el trabajo o la vejez. Aunque muchos de estos aspectos caracterizaran a la población beneficiaria.

La pobreza estructural y persistente llamó la atención en 2011, provocando la generación de nuevas iniciativas para el combate de la pobreza extrema, que se trató a partir de la consideración de grupos sociales con determinados atributos de riesgo. Al igual que en el PANES, y las políticas

---

<sup>300</sup> Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, *Plan de Equidad* (Montevideo, Uruguay: IMPO, 2008).

asistenciales del Plan de Equidad, estos nuevos programas no problematizan el diagnóstico en términos de la relación capital-trabajo, tampoco lo hacen en términos de asistencia cuya función puede comprenderse como la mantención del orden establecido, referirán en todo caso a la promoción social, a la integración social producto de ir incluyendo a los beneficiarios en la red de protección social.

Algunos de los debates actuales parecen retomar los viejos. La marginalidad desde la teoría crítica era vista como consecuencia del modelo capitalista, lo es retomado en el diagnóstico inicial del FA (en su programa de gobierno). Sin embargo, cuando se proponen propuestas para resolver el problema de las poblaciones vulnerables no se trasladan a un nuevo modelo social, ni a los procesos que desencadenan las condiciones de pobreza, sino que se intenta actuar sobre el individuo, modificar al sujeto. Aún cuando el Estado ha asumido un rol de responsable por los más desprotegidos. Esto nos permite reflexionar sobre los siguientes aspectos: la distancia de los diagnósticos con la realidad de la pobreza, la temporalidad de la vivencia de la pobreza y las dimensiones relevantes a incluir para reconstruir un nuevo marco interpretativo sobre la cuestión social.

### **La distancia**

Entendemos que existe una distancia entre las concepciones y mediciones que se utilizan para comprender las situaciones por las que atraviesan varias personas aún viviendo en la miseria, como aquellas que se encontraban así cuando se instrumentó el PANES. Existía ya en aquel momento un problema de desafiliación estructural que se fue percibiendo a medida que se instrumentaba el plan, pero “invisible” en los diagnósticos y definiciones del momento. Sucedió de manera similar a lo planteado por Bolaña respecto a los “cantegriles” montevideanos en la década del cincuenta, que comienza con una mirada vinculada al desecho, al no lugar. La imposibilidad de conceptualizar la pobreza en tanto estado de un proceso, y en su lugar hacerlo como segmentos de población específicos, inhibe la visualización de los procesos que excluyen y empobrecen. La pobreza se contempla como atributos de las personas en un momento dado, sin distinguir entre la pobreza heredada, la instalada, y la transitoria.

Esta distancia que se irá reflejando en los distintos mecanismos de excepción para el acceso a las prestaciones del MIDES, en las discusiones sobre poblaciones objetivo, porque los casos no entran en las estadísticas, en los esquemas existentes, y sin embargo los problemas no dejan de mirarse como grupos de personas, cada vez más focalizados, en el marco de una disputa por los, cada vez

más escasos o disputados, recursos del Estado. Distancia que también se refleja en los fundamentos que dan origen a la existencia de los programas, que contradicen -en ocasiones- con las acciones instrumentadas.

También nos preguntaremos si no ha faltado la voz de otros actores más próximos a la realidad experimentada por “*la pobreza*” en los diagnósticos efectuados y en la toma de decisiones. Si observamos la composición de los grupos que estuvieron en los debates sobre el PANES y la formulación del Plan de Equidad fueron representantes del ámbito político y académicos de la economía y la ciencia política, manejando datos e información principalmente de carácter cuantitativo y de visión macro del territorio nacional. ¿No habrá faltado una mirada de a quienes este tipo de políticas estaba dirigido, o -en su defecto- de quienes habían asumido ser sus representantes (las organizaciones de la sociedad civil)?

### **El tiempo**

El tiempo pasó y no pasó. Cuando nos enfrentamos a las descripciones de los habitantes de los cantegriles de los años sesenta, por ejemplo, encontramos descripciones muy similares a las de hoy. ¿Qué nos dice esto? Cambió el contexto socioeconómico, cambiaron las políticas y los políticos, los derechos, pero para algunos el tiempo parece haber transcurrido de otra manera. El bienestar económico de los gobiernos progresistas se tradujo en transferencias monetarias que dan cierta estabilidad de ingresos a los sectores más pobres, a veces, otorgan la posibilidad de adquirir algún elemento de confort nuevo. Algunos menos participaron en otro tipo de programas sociolaborales y socioeducativos. Ahora, el tiempo también pasó desde que asumió el primer gobierno del FA, y esto debería considerarse en los diagnósticos de la realidad social.

Entonces, la historicidad de la pobreza estructural, pero también la historicidad de las políticas focalizadas del gobierno del Frente Amplio han operado. Existen elementos que parecen mantenerse: las características de la pobreza concentrada en la infancia, la segregación urbana, el embarazo adolescente, la desafiliación escolar, la inactividad juvenil, el consumo de drogas, la violencia e inseguridad, la precariedad laboral. Pero el tiempo ha pasado. Las distancias respecto a los caminos de la integración social parecerían alejarse, y en este transcurso han pasado las políticas sociales del FA y una era de crecimiento económico. ¿Cómo afectó esto a la pobreza estructural? ¿Qué les llegó del crecimiento económico? ¿Qué les llegó de la redistribución? ¿Qué les llegó de los derechos conseguidos? ¿Qué les llegó de las políticas sociales?

### **La baja de la pobreza: el velo...**

La baja de la pobreza actúa como “un velo” que no nos permite ver que “ellos” estaban ahí. Actualmente, aparecen reflejados en síntomas. Y nos vuelve a llamar la atención cuando encontramos jóvenes de menos de 30 años analfabetos, aún cuando la escuela es pública y gratuita. Siguen “llegando” nuevos habitantes a nuevos asentamientos irregulares, pero ¿de dónde vienen? ¿Los de hoy? Algunos dirán que son inempleables, desocializados, la pobreza que nos queda. Como dirá Castel:

“La intervención especializada presenta hoy un grave peligro al desconocer los perfiles propios de este nuevo público (desocupados larga data, jóvenes con educación deficiente en busca de empleo) y su diferencia con la clientela clásica de la acción social caracterizada por un déficit personal que la volvía inepta para seguir el régimen común (discapacidad, desequilibrio psicológico, inadaptación social). Pero las nuevas poblaciones no lo son. (..) La prueba es que hace 20 años, esta gente que solicita hoy atención particular se hubiese integrado por sus propios medios al mundo del trabajo y hubiese llevado una vida “común y corriente. (...) Habría que intervenir primero en las regulaciones del trabajo y los sistemas de protecciones ligados al trabajo para “luchar contra la exclusión”<sup>301</sup>

En suma, diremos que, en los diagnósticos sobre la pobreza, los que dialogaron con la política, la consideración del tiempo (la historicidad de la pobreza y de las políticas), los procesos, y los lazos sociales ha estado casi ausente. El énfasis estuvo puesto en la insuficiencia de recursos monetarios. Por parte de la política social asistencial, se abordó este problema, se transfirió ingresos a los hogares, pero no se problematizaron los medios de vida, ni el derecho al trabajo, tampoco las sociabilidades de la pobreza estructural que pareció esconderse en un contexto generalizado de crisis y reapareció en un contexto de crecimiento económico.

Sostendremos que estas poblaciones, los distintos tipos de asistidos, reflejan diferentes estados y situaciones de procesos de desafiliación social. Para conocer quiénes son resulta necesario comprender sus diferentes trayectorias, los elementos que favorecieron y favorecen esa desafiliación y los que impidieron e impiden llegar hasta la exclusión o marginación social. Retomamos este análisis en la tercera parte de la tesis.

---

<sup>301</sup> Castel, *Las trampas de la exclusión: trabajo y utilidad social*, pp. 28–30.

## Conclusión de la primera parte

Consideramos que se produjo una inflexión en la concepción del rol del Estado social durante los gobiernos del Frente Amplio. Esta retoma los fundamentos del batllismo de inicios de siglo en tanto el Estado asume la responsabilidad sobre la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran muchos ciudadanos. ¿De qué manera lo hace? Nos centramos en dos esferas de acción. Por un lado, la legislación laboral y, por otro, mediante instrumentos asistenciales y promocionales. Para esto último, crea una institución específica: el MIDES. Asimismo, recupera del batllismo el rol protagónico del Estado como actor en la gestión de lo social y de los sindicatos como actores claves de la transformación en el ámbito laboral, opacando el papel que anteriormente venían asumiendo las organizaciones de la sociedad civil.

Una de las diferencias con el batllismo la encontramos respecto a la problematización de la cuestión social. En lugar de retomar la cuestión respecto del medio de vida, lo hace desde un enfoque referido a las condiciones de vida que termina promoviendo un énfasis sobre el individuo. En este punto es que podemos comenzar a visualizar la génesis de la contradicción entre una orientación macro de la política social centralista, estatista, solidaria, fundamentada en los derechos sociales, con instrumentos que atienden la vulnerabilidad social desde una mirada individual que aborda el daño materializado. La segunda diferencia procede de que, si bien en ambos momentos se manifiesta la idea de mejorar el capitalismo y no una transformación radical del sistema, el batllismo resuelve el asunto promoviendo la competencia del capital y el Frente Amplio lo propone desde lo asistencial y promocional.

Es decir, que si bien en la conceptualización general de la protección social tiende hacia una visión solidaria, en la instrumentalización de las políticas específicas aparece visible el carácter dualizado entre el derecho del trabajador y la ayuda social para la pobreza, con algunas intervenciones híbridas.

Consideramos que parte de esta cuestión deviene de la manera en que se problematizó la cuestión social, priorizando los diagnósticos de la pobreza monetaria que dejó de lado algunas dimensiones clave del asunto: el espacio y el tiempo de la pobreza, la subjetividad y la materialización de la miseria en los cuerpos de las personas que la experimentan. De esta forma, repensar la pobreza desde su carácter relacional que nos obligue a enmarcarla en una problematización de su causa, de su persistencia y de su historicidad nos resulta relevante.



**SEGUNDA PARTE: LOS DILEMAS DE LAS POLÍTICAS CONTRA  
LA POBREZA EN EL UGURUAY DE IZQUIERDA**



¿Cuáles han sido los fundamentos de las políticas contra la pobreza implementadas por los gobiernos del Frente Amplio? ¿Qué rol han desempeñado? ¿Bajo qué criterios se establece la legitimidad para recibir la asistencia? ¿Qué tipo de políticas y programas se crearon? ¿Hubo consenso entre todos los actores involucrados en el quehacer de lo social?

Estas preguntas guían esta segunda parte de la tesis que se divide en dos capítulos. En el primero, exponemos los dilemas y debates que apremian a las políticas contra la pobreza desde su origen y devienen hasta la actualidad, a partir de la mirada de los actores que han participado en el quehacer de lo social en la era progresista en Uruguay. Construimos tres categorías para presentar estos dilemas: la fundamentación de la función asistencial, los criterios de legitimidad para recibir la ayuda social del Estado, y las formas utilizadas.

En el segundo capítulo analizamos tres tipos de programas concretos implementados en los gobiernos del Frente Amplio, en distintas etapas del período 2005-2020 y con diferentes objetivos específicos y formas. Nos referimos a las transferencias monetarias del Plan de Equidad, a Uruguay Trabaja y a los programas de proximidad. Utilizamos las mismas tres categorías para dar cuenta, a partir del análisis documental, de las ideas que les dan fundamento y la manera en que mantiene coherencia con las formas concretas de su implementación.

De esta manera, sostenemos la existencia de cierta autonomía relativa entre los fundamentos de las políticas sociales de las políticas económicas dominantes en una sociedad de mercado, pero sin tensar su coherencia general. En este sentido, las políticas asistenciales del Frente Amplio adoptan fundamentos referidos a la justicia social, a los derechos sociales y, en menor medida, a la integración social, pero se concretan en instrumentos que no son del todo coherentes con estas orientaciones. De alguna manera, estos mismos instrumentos pueden ser tomados por orientaciones de tipo más liberal que privilegian al mercado como mecanismo regulador general de la sociedad, cambiando la fundamentación hacia un enfoque de individuación y promoción del capital humano de los niños y jóvenes. Los fundamentos y los marcos que otorgan legitimación a las políticas implementadas pierden fuerza en los debates frente a las formas concretas que adoptan los programas específicos. De la misma manera, no se problematizan este tipo de políticas desde un enfoque de los medios de vida, lo que desvincula el debate de la asistencia con el del derecho al trabajo. Separa los derechos del pobre y los derechos del trabajador.

# Capítulo III: Políticas asistenciales en el Uruguay: debates, fundamentos y formas.

## Introducción

Los viejos problemas que preocupaban a Alexis de Tocqueville y otros de sus contemporáneos del siglo XIX vuelven a estar presentes cuando pensamos en asistir a determinadas personas en una sociedad. Resurgen los debates a partir de nuevos instrumentos y términos, pero la cuestión de fondo sigue estando allí: ¿debe el Estado asistir a los más necesitados? ¿Quiénes son los merecedores de la asistencia pública? ¿A través de qué medios y de qué manera? ¿Debe pedirse algo a cambio?

Tocqueville oponía la caridad privada a la caridad legal y el riesgo de que esta última generara dependencia por parte de los asistidos al Estado. Alexis de Tocqueville (1835) argumentó que las Leyes de Pobres inglesas eran un desincentivo para trabajar, por lo que en lugar de resolver el problema para el cual fueron creadas, impulsaban a expandirlo, generando más pobreza y miseria. El alivio público al hambre desalentaría el trabajo y las cargas fiscales para las clases terratenientes desalentarían el crecimiento y la innovación<sup>302</sup>. Este tipo de argumentaciones se encuentran desde las primeras Leyes de Pobres y las Casas de Trabajo inglesas<sup>303</sup> así como los Talleres de Caridad y los Depósitos de mendicidad<sup>304</sup> en Francia, durante los siglos XVII y XVIII.

---

<sup>302</sup> Tocqueville argumenta en contra de la caridad pública entendida como un derecho, porque produce más males de los que cura, degrada a los pobres, fomenta la holgazanería y hace del trabajo lo menos apetecible. En su alegato critica también los efectos de los samaritanos y la filantropía como caridad no adecuada para las naciones industriales. El ensayo termina de manera abrupta. Tocqueville no tuvo respuestas al fenómeno en cuestión. Martin Ravallion, *The economics of poverty: history, measurement, and policy*, New York, Oxford University Press, 2016, 701 p..

<sup>303</sup> Se trataba de un sistema de ayuda a los pobres, financiado localmente y administrado a nivel de las parroquias para atender la vejez, la viudez, la discapacidad, la enfermedad o el desempleo. Se distinguía a los enfermos o muy viejos para trabajar de quienes sí podían hacerlo. A los primeros se les otorgaba un pago o comida y hasta albergue en la parroquia. Los mendigos capaces de trabajar se ubicaban en Casas de Corrección y más adelante en las Casas de Trabajo. Lo que se llamó la nueva Ley de Pobres pasó del sistema parroquial a un sistema centralizado con el desarrollo de las Casas de Trabajo. Estas eran un lugar donde los pobres que no tenían con qué subsistir podían ir a vivir y trabajar. Se basaba en la idea de que la pobreza era causada por malos comportamientos, que podían ser corregidos en los centros de trabajo. *Ibid.*

<sup>304</sup> “En 1767 se abrieron los "depósitos de mendicidad". Esta era una estructura político-administrativa autónoma, especialmente dedicada a imponer el trabajo forzado a los indigentes válidos. Los vagabundos y mendigos arrestados ya no dependían de las autoridades hospitalarias ni del aparato de la justicia común. Eran directamente conducidos a los depósitos por las autoridades encargadas de mantenimiento del orden.” Castel, Robert, *La metamorfosis de la Cuestión Social. Una Crónica Del Salariado*, Estado y Sociedad (Buenos Aires: Paidós, 1997), p. 79.

Estas ideas no resultan ajenas a los recientes debates sobre los programas de transferencias monetarias en América Latina y, particularmente, a lo que refiere a la asistencia del Estado social del Frente Amplio, pero pueden rastrearse continuidades que devienen desde varias décadas atrás. Desde el Uruguay de fines del siglo XIX se expresa esta suerte de ida y vuelta respecto a los dilemas referidos a la asistencia social, las políticas antipobreza y la manera en cómo resolver la cuestión social. Luis Eduardo Moras, analizando los debates y devenires sobre el derecho a la asistencia en el país a principios del siglo XX lo expresa con claridad en su libro “De la tierra purpúrea al laboratorio social” publicado en el año 2000:

“Las principales líneas del debate actual, pueden ser ilustradas por el análisis del pasado y los dilemas enfrentados por los programas de asistencia elaborados para combatir las deficiencias y adversidades de los individuos. La cuestión social en ese período histórico mantiene un cierto paralelismo con algunos de los problemas actuales y promueve similares dilemas. A modo de ejemplo, podemos señalar algunos elementos del debate contemporáneo sobre el papel que deben desempeñar los servicios públicos y privados, su dimensión local o nacional; las fuentes de su financiamiento, las ventajas y los costos de la universalidad o la focalización de las políticas públicas. En otras palabras, podemos preguntarnos hoy sobre la eventual relación entre las prácticas que animaban la caridad y la filantropía y el desarrollo actual del tercer sector; entre los programas de selectividad y los intentos por alcanzar una clasificación de los usuarios legítimos de las medidas asistenciales; y aún la propia viabilidad de una economía exclusivamente orientada al lucro y el desenfrenado consumo, aspecto que los Reformadores del pasado siglo denunciaban como la pérdida del sentido moral de la vida en sociedad. En definitiva, el universo de problemas sociales en ambos comienzos de siglo, si bien de distinta naturaleza promueven un conjunto de similares incertidumbres. El debate sobre la pobreza, las desigualdades, el desempleo y la pérdida de lazos anteriormente existentes en el pasado siglo amenazados ante el pasaje de una comunidad a una sociedad; hoy por el deterioro de las relaciones construidas en la era industrial debido al anunciado fin del trabajo promueven desafíos donde persisten preguntas acerca del rol del mercado, las obligaciones morales del Estado y los individuos, los límites del derecho a la asistencia y la conjugación de los intereses individuales con los colectivos.”<sup>305</sup>

En pocas palabras, Luis Eduardo Moras se refiere al carácter universal o focalizado de las prestaciones y servicios sociales a cargo del Estado, a las fuentes de financiamiento, a los fundamentos que dan origen y sentido a estas acciones y a la legitimidad para la clasificación de las poblaciones merecedoras de la asistencia, considerando la viabilidad de estas acciones en una economía de mercado. Todos estos elementos han entrado en cuestión frente a las políticas sociales implementadas en los gobiernos del Frente Amplio.

Notamos que, a lo largo de la historia de la asistencia, los debates que giran en torno a las políticas para atender la pobreza no difieren en sus núcleos centrales. Desde su origen ha estado presente la

---

<sup>305</sup> Luis Eduardo Morás, *De la tierra purpúrea al laboratorio social: reformas y proceso civilizatorio en el Uruguay (1870-1917)*, Montevideo, Uruguay, Ediciones de la Banda Oriental, 2000, p. 10.

idea de garantizar la sobrevivencia de los más desventajados sin fomentar el ocio y la vagancia, con el fundamento de evitar la desviación social y moral de estas poblaciones (los robos, los malos usos de lo otorgado, los vicios, las enfermedades contagiosas) que hará daño al resto de la sociedad<sup>306</sup>. La manera en que toma forma el dispositivo que atiende a estas poblaciones genera distintas discusiones. Adquieren nuevas expresiones, nuevas formas de hacer, nuevos actores, se enfrentan a nuevas dinámicas de individualización<sup>307</sup>, cobran mayor peso en la agenda política según los contextos, pero la idea central sigue estando allí. Hemos ordenado la discusión en torno a las siguientes tres preocupaciones:

- a) La función y el fundamento de la asistencia, ¿para qué?
- b) Los criterios y mecanismos para definir la naturaleza de los problemas sociales que se busca enfrentar. ¿A quién ayudar? Y ¿cómo calificarla y clasificarlos?
- c) Las formas. Es decir, las tecnologías e instrumentos, la cobertura, el financiamiento, la institucionalidad y los actores encargados de su implementación.

Antes de comenzar a desarrollar estos puntos centrales, revisamos a qué nos referimos cuando hablamos de políticas contra la pobreza y políticas asistenciales. Por último, consideramos las discusiones y valoraciones realizadas por distintos actores del Uruguay progresista vinculados a las políticas sociales puestos en escena y contexto, a partir de una serie de entrevistas realizadas, a lo que se incorporan notas de prensa y documentación.

---

<sup>306</sup> Philippe Van Parijs y Yannick Vanderborght, 'Chapitre 3. Préhistoire du revenu de base : l'assistance publique et l'assurance sociale', en *Le revenu de base inconditionnel*, L'horizon des possibles (Paris: La Découverte, 2019), pp. 91–120 <<https://www.cairn.info/le-revenu-de-base-inconditionnel--9782348040924-p-91.htm>>.

<sup>307</sup> Denis Merklen, 'Las dinámicas contemporáneas de la individuación', en *Individuación, Precariedad, Inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente?*, Paidós (Buenos Aires, Argentina, 2013), pp. 45–86.

### III.1. Nuevos y viejos debates en torno a los programas de lucha contra la pobreza

#### ¿A qué nos referimos con la asistencia social?

“La política asistencial es como la ‘cenicienta perversa’ de las políticas sociales” escriben Luciano Andrenacci y Melisa Campana Alabarce en la presentación de su libro *La Asistencia Social En Argentina y América Latina (2018)*<sup>308</sup>. La asistencia puede conceptualizarse como una de las funciones del Estado social que moviliza recursos del país para asegurar determinados mínimos sociales hacia la población en situación de desventaja social, de modo de lograr su cohesión interna y evitar la inestabilidad social. No obstante, dentro de los estudios de la política social, existen distintos conceptos e interpretaciones que se superponen y entremezclan para dar cuenta de lo asistencial. Lo que nos resulta claro es que la asistencia aparece siempre en el extremo inferior, tanto sea por sus fines, por la población de la que se ocupa y por la forma en que se sustenta financieramente.

Precisamente, la protección, la seguridad y la asistencia social son conceptos que tienen interpretaciones diversas según el marco conceptual y el contexto situado al cual remiten. Midaglia y Antia (2017)<sup>309</sup> realizan una recopilación y análisis sobre los enfoques conceptuales y empíricos respecto a las políticas sociales, haciendo énfasis en los países latinoamericanos, particularmente los que integran el MERCOSUR. Al intentar desentrañar los conceptos de protección y asistencia social distinguen dos visiones de la protección social: una estrecha y otra amplia. La estrecha define la protección social como “*la atención pública a las poblaciones en situación de pobreza e indigencia, promoviéndose intervenciones estatales en clave de redes básicas de políticas sociales especiales, que permitan amortiguar las condiciones de precariedad extrema o moderada en que se encuentran algunos sectores sociales.*”<sup>310</sup>. La visión amplia se entiende como “*prestaciones dirigidas a diversos grupos de población que, frente a crisis económicas o etapas del ciclo vital, tienen altas probabilidades de atravesar situaciones de incertidumbre económica.*”<sup>311</sup>.

---

<sup>308</sup> Luciano Andrenacci, Melisa Camapana, y Mariana Servio, *La Asistencia Social en Argentina y América Latina. Avances, problemas y desafíos.*, PEGUES (Rosario, Argentina, 2018), p. 7.

<sup>309</sup> Midaglia, Carmen y Antia, Florencia.

<sup>310</sup> Midaglia, Carmen y Antia, Florencia, p. 39.

<sup>311</sup> Midaglia, Carmen y Antia, Florencia, p. 40.

En este sentido, la asistencia es entendida muchas veces como la visión estrecha de la protección social. En su análisis, las autoras definen la asistencia social como “*intervenciones públicas, de carácter compensatorio, que ofertan paquetes combinados o integrales de bienes sociales (alimentación, transferencias monetarias, habitación, entre otros), dirigidas exclusivamente a los segmentos sociales en situación de extrema y moderada pobreza, y en menor medida, a los sectores vulnerables.*”<sup>312</sup>

He aquí un aspecto interesante: dado que la asistencia se asocia a intervenciones hacia los pobres, es necesario desentrañar a quiénes se considera “pobres”. Como lo hemos expuesto en el capítulo II, el pobre es una construcción social y política que no refleja un actor social, dotado de una identidad colectiva. Ya lo había expresado, y en una excelente frase lo refleja Luciano Andrenacci en su análisis sobre la política asistencial en América Latina: “*El Estado cree identificar a los pobres, cuando en realidad los está ‘creando’ a partir de su diagnóstico y de las características de su intervención*”<sup>313</sup>. Se nos revela una de las claves para comprender la política asistencial del Frente Amplio. Los asistidos no son necesariamente y estrictamente los pobres definidos en términos monetarios, ni tampoco son los que no tienen una inserción en el trabajo formal. Los asistidos son los vulnerables socioeconómicamente definidos a través de procedimientos estadísticos que correlacionan con una pobreza estructural, a partir de características individuales y del hogar<sup>314</sup>. Dentro de ese continuum existen pobres monetarios, trabajadores informales y trabajadores formalizados, por ejemplo. En este sentido, debemos tener presente que cuando nos referimos a los asistidos por el gobierno progresista hablamos de una amplia gama de situaciones frente a la vulnerabilidad social.

Por su parte, Ana Fonseca<sup>315</sup> engloba tres modalidades de la intervención del Estado en el área de la protección social: la asistencia social, el seguro y la seguridad social. La asistencia consiste en la distribución de bienes y recursos para sectores específicos de población según necesidades puntuales, son acciones focalizadas, residuales y con financiamiento fiscal no contributivo. El seguro refiere a la distribución de bienes y servicios para categorías ocupacionales y su

---

<sup>312</sup> Midaglia, Carmen y Antia, Florencia, op.cit., p. 42.

<sup>313</sup> Luciano Andrenacci, ‘Notas acerca de la política asistencial en América Latina’, *Revista Cátedra Paralela*, 6, 2009, p. 8.

<sup>314</sup> Se desarrolla en detalle en el capítulo II. A partir de variables de tipo estructural del individuo y del hogar (características de la vivienda y la integración del hogar, nivel educativo de adultos, bienes durables) se construye un índice de carencias críticas, en el cual se determina determinado umbral para seleccionar el nivel de vulnerabilidad.

<sup>315</sup> Ana Fonseca, ‘Los sistemas de protección social en América Latina: un análisis de las Transferencias Monetarias Condicionadas’ (PNUD, 2006), p. 2 <<http://www.oda-alc.org/documentos/1341944469.pdf>> [consultado 24 Marzo 2020].

financiamiento es contributivo. La seguridad social es la distribución de bienes y servicios a todos los individuos para cubrir los riesgos clásicos de enfermedad, vejez y sobrevivencia.

Esta distinción de conceptos nos aproxima en alguna medida a los conceptos que maneja Colette Bec<sup>316</sup> en Francia, donde la asistencia aparece en el marco de la visión dual de la protección social, y refiere a aquellas intervenciones públicas que atienden a quienes quedan por fuera del seguro social; tienen por objeto luchar contra la pobreza y la exclusión. Distingue entre la caridad basada en el agradecimiento de unos sobre otros, de la asistencia pública como derecho que contraponga las desigualdades artificiales. De este modo, la asistencia pública debería ser comprendida como una expresión de la justicia contractual. Lo que diferencia al planteamiento de Bec refiere al énfasis de la inscripción formal del trabajo y de las protecciones que de ello surge, dando lugar a la distinción clara entre derechos para los trabajadores y los derechos para los pobres. La autora cuestiona esta separación donde ambas modalidades conforman la visión dual de la protección social en términos de una diferenciación de los derechos. Esta cuestión que no aparece así de explícita en los debates y concepciones latinoamericanas, a no ser desde el punto de vista del financiamiento de los instrumentos, que diferencia la contribución o no de los aportantes al sistema, y, por ende, pone en cuestión la legitimidad y la calidad de las prestaciones otorgadas por el Estado.

Desde otro punto de vista, Castel enmarca la protección social como la complementariedad que reúne el seguro y la ayuda social. El primero consiste en la socialización generalizada de riesgos para los trabajadores asalariados. La segunda (heredera de la función clásica de la asistencia) consiste en dispensar recursos subsidiarios para quienes no tienen su existencia asegurada sobre la base del trabajo o la propiedad, cuyo criterio de asignación depende de la invalidez para el trabajo o determinado nivel de recursos. A su vez, Castel<sup>317</sup> distingue entre las políticas de integración y las políticas de inserción. Las políticas de lucha contra la pobreza y exclusión se ubicarían en las últimas. Las primeras se enmarcan en la búsqueda de grandes equilibrios, con orientaciones generales. Ejemplos de estas son el acceso a los servicios sociales (salud y educación) y el desarrollo de protecciones sociales (los derechos ante riesgos a partir de la condición salarial). Por su parte, las políticas de inserción, obedecen a la lógica de la discriminación positiva, focalizándose en determinadas poblaciones en situación deficitaria para las cuales se despliegan estrategias específicas; se trata de elevar su nivel para cerrar la brecha con la “integración lograda”, es decir con una escolaridad esperada y un trabajo estable y con protecciones sociales.

---

<sup>316</sup> Colette Bec, *L'assistance en Démocratie: Les Politiques Assistantielles dans La France des XIX et XXe Siècles*, Socio-Histoires (Paris: Belin, 1998).

<sup>317</sup> Castel, Robert, *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, op. cit.

Esta distinción colabora para interpretar algunas de las políticas contra la pobreza instrumentadas en América Latina, porque podemos mirarlas desde una nueva conceptualización. Las políticas de inserción surgen a fines de 1970 en Europa occidental, a raíz de la emergencia de nuevas “poblaciones en problema” que escapan a la clásica división entre el seguro para los trabajadores y la ayuda social para las poblaciones invalidadas (con deficiencias que les impide trabajar y valerse por sí mismas). Son poblaciones que se encuentran en una zona incierta respecto al acceso al empleo. Por lo cual, este tipo de políticas rompe con el derecho a la asistencia reparadora y correctiva que separa entre aptos y no aptos para el trabajo, rompe con la figura del mendigo válido. Por otra parte, contempla el derecho a un medio adecuado de existencia, y como contrapartida obliga tanto al beneficiario como a la comunidad nacional a ayudar a la realización de un “proyecto” de inserción social y profesional del individuo en cuestión. Se enmarcan en las dinámicas de individuación y el nuevo individualismo negativo<sup>318</sup>.

En América Latina este giro hacia la individuación se traduce en los debates sobre la política social a partir de los años ochenta a través de las disputas entre la universalidad y la focalización, promovidas por el Banco Mundial. Ana Sojo, en el marco de una consultoría para la CEPAL<sup>319</sup>, realiza una revisión histórica de los conceptos en América Latina, donde la mayoría de los discursos se centran en el tipo de cobertura (por ejemplo, las prestaciones focalizadas versus las universales), o la distinción entre el financiamiento contributivo o no de las prestaciones. Las críticas hacia las políticas universales afirmaban su carácter regresivo y los costos que resultaban ineficientes para abordar la pobreza. Esta dicotomía entre focalización y universalismo era funcional a la propuesta de liberalización económica y reducción del Estado social promovida en aquel entonces. Desde este enfoque, destinar recursos focalizados en los pobres contribuía a resolver las crisis fiscales de los Estados, redirigir el gasto público social a los sectores más vulnerables, promover la privatización de servicios sociales, postular el efecto derrame como forma de reactivación de la economía. Sojo señala los casos de Chile y Bolivia como paradigmáticos de estas experiencias de reformas neoliberales. Luego, los distintos organismos internacionales irán volviendo más heterodoxos sus planteamientos.

---

<sup>318</sup> Hace referencia a la exacerbación de la libertad individual y exceso de subjetividades, en contradicción con la sociedad. Lo colectivo aparece como limitador de la autonomía y de la libertad individual, sin reparar que, en esta lógica del individuo librado a su propia suerte y a la competencia, hay quienes tienen ventajas sobre otros, hay siempre ganadores y perdedores. Denis Merklen, ‘Las Dinámicas Contemporáneas de La Individuación’, in *Individuación, Precariedad, Inseguridad. ¿Desinstitucionalización Del Presente?*, Paidós (Buenos Aires, Argentina, 2013), pp. 45–86.

<sup>319</sup> Ana Sojo, *Protección social en América Latina: la desigualdad en el banquillo*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017, 257 p.



De esta forma, los debates y conceptualizaciones latinoamericanas se enfocan fundamentalmente en las poblaciones a quienes va dirigida la política, ante qué tipo de situaciones se actúa, sobre las características de las acciones y sobre el tipo de financiamiento. Bajo estos términos se clasifica y define a la asistencia. Resulta ser una acción compensatoria y residual de alivio a la pobreza, de carácter puntual y focalizada. En menor medida, aparece una conceptualización respecto a su función social, su rol, los fundamentos y las implicancias en las experiencias vividas por los individuos objeto de intervención. Mucho más numerosos han sido los estudios y análisis referidos a programas específicos contra la pobreza, como es el caso de las transferencias monetarias en América Latina.

En este sentido, retomamos a Ravallion<sup>320</sup>, quien distingue a las políticas de lucha contra la pobreza según su rol, es decir diferenciando entre las políticas de protección y las de promoción. Las primeras actúan sólo como un paliativo ante las situaciones de pobreza. Las segundas, además de ofrecer un paliativo transitorio de protección, pretenden ayudar a escapar de forma permanente de la trampa de la pobreza<sup>321</sup>.

Esta clasificación se encuentra en sintonía con la concepción explicitada por el primer gobierno del Frente Amplio, como lo analizamos en detalle en el primer capítulo. La emergencia social y la pobreza debían ser abordadas mediante acciones de asistencia y promoción social. La asistencia es entendida por el Frente Amplio como un derecho de quienes no tienen otra vía para lograr un nivel elemental de dignidad de vida<sup>322</sup>, siendo responsabilidad de la sociedad para con ellos. No pretende ser ni paliativa ni descalificante, sino satisfacer necesidades con calidad y brindar oportunidades. La promoción refiere a las acciones destinadas a desarrollar a los sujetos y actores en vías de profundizar la ciudadanía y democracia. La protección social es una síntesis de ambas. Estas ideas expresadas en términos conceptuales no se traducen claramente en las acciones específicas implementadas, no pudiendo determinar con claridad qué tipo de instrumentos corresponden a qué función. Podemos aventurar que, en el PANES, la transferencia de ingreso era asistencial y el resto

---

<sup>320</sup> M. Ravallion, *The economics of poverty*, op. cit., p. 29.

<sup>321</sup> Ravallion se refiere a la trampa de la pobreza a la situación en que un hogar con escasa riqueza y ante un aumento pequeño de ésta, no logra escapar a la pobreza de forma permanente. El hogar está atrapado, y la única salida sería un aumento suficientemente grande de riqueza y capital humano. Es necesario tener umbrales mínimos, para poder salir de la trampa. Un ejemplo para comprender esto es el caso de la educación. Es necesario tener un umbral mínimo para disfrutar cualquier ganancia futura de ingresos. Las familias que no tienen riqueza necesaria para invertir en la educación de sus hijos quedan atrapadas en la “trampa de la pobreza escolar”, donde la pobreza se perpetua a través de generaciones. M. Ravallion, *The economics of poverty*, op. cit., p. 26.

<sup>322</sup> Tabaré Vázquez, ‘Uruguay Social. Emergencia y políticas estructurales’ (El gobierno del cambio. La transición responsable. Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría, 2004).

de los programas tenían vocación promocional. En los hechos, los programas con pretensión de tomar acciones frente a la pobreza terminan siendo implementados o co-ejecutados por el Ministerio de Desarrollo Social. Más adelante abordamos el análisis de algunos programas específicos a los efectos de hacer visible la distancia entre las orientaciones conceptuales más generales y las acciones concretas de política.

## **La función y el fundamento de la asistencia**

¿Cuál es la función de la asistencia social? ¿Cuáles son los fundamentos que le dan origen? Si consideramos de manera muy general los orígenes de las políticas de lucha contra la pobreza y sus transformaciones, podemos encontrar enunciados y debates respecto a los siguientes aspectos: a) la estabilidad social, b) la utilidad de la pobreza, c) la redistribución de recursos y disminución de las desigualdades y d) el medio de vida. Reparemos brevemente en cada uno de ellos.

### **La estabilidad social**

La función de mantener la estabilidad social tiene su contracara que son las políticas punitivas y represivas del Estado<sup>323</sup>. Con una mirada de larga duración, los inicios de las políticas antipobreza tienen el cometido de la estabilidad social, del mantenimiento de statu quo. La clase trabajadora puede verse sometida a accidentes, enfermedades o pérdida de empleo que le impiden ganarse el alimento necesario a diario. Frente a ello, la miseria y el hambre aparecen o se profundizan, introduciéndolos en la trampa de la pobreza y la mendicidad. El incremento de los mendigos fue un potencial desestabilizador, a la vez que provocaba incomodidad diaria en los ricos. Había que protegerlos del crimen y de la enfermedad. Por lo que la asistencia social llegó a ser vista como un elemento esencial para el mantenimiento del orden y la jerarquía estatuida. Las figuras del vagabundo y del mendigo aparecían como potenciales delincuentes, que amenazan a la propiedad y al orden público<sup>324</sup>. Pero sólo cuando la pobreza se convierte en masiva y persistente corre el riesgo de volverse disfuncional, generando inestabilidad social, anomia, caos, el advenimiento de la “clase peligrosa”.

---

<sup>323</sup> Bourdieu se refiere a las dos caras del Estado para hablar de la función social ejemplificada con la mano izquierda y la función punitiva con la mano derecha. *La Misère Du Monde*, Ed. por Pierre Bourdieu y Alain Accardo, Libre Examen (Paris: Éditions du Seuil, 1993).

<sup>324</sup> Lo que dio fundamento al origen de la Ley de Pobres en Inglaterra y los depósitos de mendicidad en Francia.

Es así como la pobreza crónica y la desigualdad de la riqueza no fueron una preocupación en sí misma, sino hasta que se convirtieron en una amenaza al orden social; al momento en que se hicieron visibles, convirtiéndose en fenómenos de carácter masivo, una amenaza de rebelión o fuente de enfermedades colectivas. Nos referimos al pauperismo a mediados del siglo XIX. El Estado debía ocuparse de mediar entre el antagonismo de una clase que amenazaba al sistema y aquella que lo dominaba, debía intermediar en el conflicto capital-trabajo. En esta mediación encontramos los orígenes de la función social del Estado, cuando esta contrariedad ya no podía quedar en manos de la caridad religiosa y filantrópica a través de la moralización de los desfavorecidos y tampoco ser resuelto por la vía revolucionaria<sup>325</sup>.

Sobre esta idea podemos retomar a Simmel<sup>326</sup>, no sólo porque los criterios para brindar la asistencia son los que definen la pobreza para el autor, sino por la función que cumple la asistencia en una sociedad. Sostiene que asistir a los pobres tiene una función social que, independientemente de cubrir las necesidades básicas de los individuos en cuestión, consiste en un modo de regular el equilibrio de las relaciones sociales y de reforzar la cohesión social. Simmel critica el derecho a la asistencia en tanto que los pobres la reciben, pero no pueden reivindicarla, no pueden ir más lejos de lo que el orden establecido les permite. Su función permite mantener el equilibrio que reproduce el statu quo<sup>327</sup>. Es conservadora, no tiene por objeto la igualdad sino la mitigación de las manifestaciones más extremas de la diferencia social. Esta idea es retomada por Guillaume Van Parys<sup>328</sup> al analizar las estrategias internacionales de lucha contra la pobreza a inicios del siglo XXI. Sostiene que el combate a la pobreza, promovido por los organismos internacionales a partir de los años ochenta, es funcional a su propia existencia, argumentando que los programas de

---

<sup>325</sup> Castel, Robert, *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, op. cit.

<sup>326</sup> Georg Simmel, *El pobre*, 1era Edición: Der Arme (1908), Madrid, Ediciones sequitur, 2014.

<sup>327</sup> Para Simmel, los pobres no tienen los recursos para reclamar la asistencia en tanto derecho, no pueden reivindicarla. Este derecho no es inamovible e incondicional, se establece en los límites compatibles con los recursos económicos de un país. Serge Paugam, *Las formas elementales de la pobreza*, Madrid, Alianza, 2007, p. 57.

<sup>328</sup> Guillaume Van Parys, 'Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté', *Revue Antipodes*, 2005 <<http://www.iteco.be/revue-antipodes/inclusion-ou-exclusion/Les-nouvelles-strategies>> [consultado el 31 de mayo 2020].

eliminación de la pobreza no hacen más que gestionarla.<sup>329</sup> Otros autores latinoamericanos presentan críticas con similar orientación<sup>330</sup>.

Asimismo, esta función amortiguadora podemos rastrearla en las fundamentaciones que dan origen al sistema de seguridad social y la asistencia pública en Uruguay. Los debates parlamentarios de las leyes impulsadas en las primeras décadas del siglo XX corresponden a la anticipación del conflicto social, en aquella concepción del Estado social batllista como regulador, protector y anticipador. También existían fundamentos que ponían énfasis en el carácter disciplinador y moralizador, y se planteaba que la jubilación debía concebirse como un premio a la buena conducta del empleado<sup>331</sup>. En el período batllista, el esquema principal de resolución de conflictos se centró en la regulación e intermediación de la relación capital – trabajo, generando legislación obrera de avanzada para la época. Por otra parte, las políticas asistenciales adquirieron una visión médico-sanitaria para prevenir enfermedades y atender los “casos patológicos”. Lo que llevó a impulsar también la expansión de servicios (como el agua potable y el saneamiento) y la creación de asilos y hospitales. La asistencia estuvo enfocada en el alivio y el control de enfermedades infectocontagiosas que requirieran hospitalización, como la locura y la indigencia<sup>332</sup>. Posteriormente, se desarrollaron programas de atención a la infancia y maternidad de bajos recursos<sup>333</sup>. Esta visión médico-sanitaria abogaba por el “*autocontrol de las pasiones*” provenientes de la ignorancia, la enfermedad y la pobreza<sup>334</sup>. De hecho, la creación de la Asistencia Pública Nacional en 1910 estuvo a cargo de médicos.

Luego de este impulso de inicios de siglo, la asistencia tuvo un rol marginal, y comenzó a cobrar protagonismo a partir de la era neoliberal con los gobiernos post-dictadura<sup>335</sup> (1985-2005). Es en

---

<sup>329</sup> « ... la lutte contre la pauvreté des organisations internationales semble répondre plus au besoin de légitimité de la mondialisation économique qu'à une préoccupation sincère envers les situations sociales dégradantes des pauvres. Le doute ainsi semé sur l'engagement des institutions internationales dans la lutte contre la pauvreté se renforce si l'on accepte de dire qu' « il n'y a aucune raison d'aider le pauvre plus que ne le demande le maintien du statu quo social » (Simmel) (...) En réalité, les politiques de lutte contre la pauvreté « visent plutôt à réguler la pauvreté, et à en faire un instrument de reproduction des mécanismes de pouvoir. Ces politiques visent à contenir la pauvreté, à éviter, certes, son trop grand accroissement, mais en même temps à la préserver tout en la régulant. » *Ibid.*

<sup>330</sup> Álvarez Leguizamón; Carlos Barba Solano y Enrique Valencia Lomelí, ‘Hipótesis no comprobadas y espejismos de las Transferencias Monetarias Condicionales’, en *Perspectivas Críticas sobre la Cohesión Social. Desigualdad y Tentativas Fallidas de Integración Social En América Latina*, Colección CLACSO-CROP (Buenos Aires, Argentina).

<sup>331</sup> Centro de Estudios. Seguridad social, salud y administración, « Protección Social, Misión, Visión y Organización del BPS ».

<sup>332</sup> En 1910 se crea la Asistencia Pública, se instalaron instituciones hospitalarias, que antes recaían en la caridad religiosa. L.E. Morás, *De la tierra purpúrea al laboratorio social*, op. cit.

<sup>333</sup> El servicio de atención Gota de Leche, que distribuía leche pasteurizada y brindaba atención a madres de bajos recursos es un ejemplo de ello.

<sup>334</sup> L.E. Morás, *De la tierra purpúrea al laboratorio social*, op. cit., p. 16.

<sup>335</sup> Se detalla en el capítulo I.

la década del 90, con el gobierno del Partido Nacional (1990-1995) que, mediante los Fondos de Inversión Social de Emergencia, comienza a desarrollarse programas focalizados para sectores deprimidos<sup>336</sup>, bajo las consignas de hacer eficiente y eficaz el dinero público dirigido a los sectores más pobres. El diagnóstico declaraba un Estado social caro e ineficiente. Este argumento continuó hasta la llegada del Frente Amplio al gobierno en 2005.

### **Utilidad y disfuncionalidad de la pobreza**

Por otro lado, y al unísono de las primeras políticas para pobres en Europa occidental en el siglo XVI, emergen las críticas a la asistencia como intervención estatal. Es decir, la función de la asistencia puede comprenderse también en relación con la función otorgada a la pobreza. Esta última puede ser útil al funcionamiento económico en tanto incentiva el trabajo y mantiene bajos los salarios de los obreros. Así lo consideraron los mercantilistas durante los siglos XVI al XVIII<sup>337</sup>. En aquel entonces, estaba más presente en los fundamentos la importancia de la existencia de la pobreza como necesaria para producir riqueza<sup>338</sup>.

Hoy en día, este discurso no lo encontramos vigente de esta manera. Se ha transformado en el alegato que reclama la necesaria competitividad productiva que deben tener las empresas y los países en el escenario de una economía de mercado globalizada. Discurso que entra en disputa con la regulación del mundo del trabajo, la suba de salarios y los derechos laborales. Su contracara se traduce en mantener un mercado de trabajo desregulado, flexible, precario, de bajo costo y atado a la lógica de la productividad<sup>339</sup> y la competencia.

---

<sup>336</sup> Estos programas se desarrollaron bajo la órbita de la Presidencia de la República, con bajo grado de estabilidad institucional de acuerdo con los criterios de “eficiencia y eficacia” del gasto público. Por ejemplo, se trató de iniciativas complementarias para la salud y la alimentación, donaciones a instituciones educativas en zonas de contexto crítico, programas de recreación para sectores populares. Según el relato de un entrevistado:

*“El Uruguay tuvo los fondos de asistencia social, durante el gobierno de Sanguinetti y Lacalle, que son como 100 millones de dólares, que nadie sabe adonde fueron. Era plata que venía cuando empezaron las políticas sociales focalizadas. Vino mucha plata, uno se llamaba Fondo de asistencia social y otro Fondo de inversión social, uno en el gobierno de Lacalle y otro en el de Sanguinetti, y toda esa plata nadie sabe dónde fue.” (Entrevista, técnico del MIDES).*

<sup>337</sup> M. Ravallion, *The economics of poverty*, op. cit.

<sup>338</sup> “A lo largo de la época mercantilista, se argumentaba que el trabajo debía mantenerse al nivel de subsistencia, en tanto que se consideraba que ‘el sufrimiento era terapéutico’. Por la ‘baja’ condición moral de las clases inferiores, los altos salarios las conducirían a excesos, como la embriaguez y el libertinaje. La pobreza, provocada por el precio alto de la subsistencia y/o por los bajos salarios, haría laboriosos a quienes la padecían ya que, si los salarios estuvieran por encima del nivel de subsistencia, ‘la búsqueda de la gratificación física llevaría simplemente al vicio y a la ruina moral’. Verónica Villarespe Reyes, *Pobreza: teoría e historia*, México, Casa Juan Pablos, 2002, p. 70.

<sup>339</sup> En el capítulo V veremos cómo operan estos factores en la experiencia de los asistidos del Frente Amplio.

El rol del Estado en materia social adquiere protagonismo cuando la ayuda a los pobres ya no puede quedar en manos de la filantropía y la iglesia<sup>340</sup>, porque la magnitud de la pobreza es tal que se vuelve disfuncional. Aparecen entonces los debates sobre las implicancias de la asistencia pública, y la “moralidad” de la asistencia. Es decir, la definición de qué se le pide a cambio al asistido para no fomentar la vagancia y malos hábitos: ¿un cambio de comportamiento?

Así sucedió en Uruguay a inicios del siglo XX. Recordemos el rol central que tuvo la escuela pública como institución disciplinadora e integradora en un contexto de inestabilidad social, de levantamientos civiles en la campaña, y de oleadas de inmigrantes. Asimismo, la política sanitaria impulsada a través de los Consejos de Higiene, donde los médicos se encargaban de la asistencia domiciliada de los pobres<sup>341</sup>. Había que corregir los malos comportamientos de los pobres, tales como la falta de higiene, el analfabetismo, la promiscuidad, el contagio de enfermedades infecciosas, etc. El temor que inspiraba la inmoralidad de los pobres forjó la idea de que era el Estado nacional y municipal quien debía hacerse cargo del problema a través de infraestructura pública (por ejemplo, la extensión de la red de agua potable y la red cloacal), la educación y la política sanitaria asistencial (prácticas higienistas y creación de asilos, hospitales y manicomios). El debate sobre el financiamiento y los costos no deja de estar ausente, así como tampoco la preocupación por la generación de dependencia de los miserables hacia las instituciones asistenciales y la simulación de la enfermedad para recibir beneficios.

El pasaje de la caridad y beneficencia voluntaria en manos de la iglesia y las asociaciones filantrópicas a la Asistencia Pública Nacional a cargo del Estado se debe al hecho de comenzar a visualizar la interdependencia social y, fundamentalmente, la concepción y función de la pobreza dentro del todo social. Tanto desde el temor por considerarla como una clase peligrosa como desde su utilidad en términos del mercado. Así lo expresa Luis Eduardo Morás:

...debe señalarse la emergencia de una reflexión más intensa acerca de los pobres; las oportunidades y riesgos que en una sociedad interdependiente significan a los no pobres, le otorgan una nueva dimensión a la problemática. A la par que comienzan a ser considerados peligrosos por las clases más acomodadas, los que advierten la existencia de este peligro no hablan ya de cuestiones trascendentales, proponen buscar soluciones a problemas tan terrenales como el robo del ganado, los levantamientos armados, la inseguridad en el campo y las ciudades, la mendicidad y el temor a las pestes. La contracara del mismo discurso descubre, en

---

<sup>340</sup> La caridad cristiana y las asociaciones filantrópicas se ocuparon de los pobres y vagabundos hasta que grandes masas de individuos en esta situación irrumpieron en las ciudades.

<sup>341</sup> A partir de 1910 los Consejos de Higiene departamentales quedan a cargo de médicos designados por el Poder Ejecutivo. « Estos recursos humanos fueron asignados a la atención de todo enfermo ‘pobre de solemnidad’, quienes adquirirían el derecho de requerir asistencia domiciliaria gratuita, aunque este ‘derecho’ suponía un costo considerable: debía realizarse por intermedio de la comisaría policial de la sección correspondiente al lugar de residencia del asistido. ”L.E. Morás, *De la tierra purpúrea al laboratorio social*, op. cit., p. 114.

los pobres, nuevas potencialidades: mano de obra, mercado consumidor y aliados políticos disponibles. Para algunos observadores éstos son “la otra raza”, pero al mismo tiempo nace la idea de que los pobres no tienen una diferencia radical con los hombres de otras clases sociales, es decir, podrían haber sido de otra manera de haber tenido la oportunidad. Con el desarrollo de una “ciencia de la pobreza” se produce un cambio: los pobres pierden inmediatez y se convierten en una categoría- la pobreza- que ahora se presenta abstracta y despersonalizada bajo la forma de ‘cuestión social.’<sup>342</sup>

Wacquant advierte en “*Castigar a los pobres*” que cuando el Estado social cede lugar a la economía, las poblaciones pobres tienden a ser el objeto privilegiado de lo penal y la asistencia pública adquiere la misión de controlar sus vidas. De este modo, podemos relacionar la política penal con la política social como dos estrategias para resolver el mismo problema: los sectores desventajados que amenazan al resto del conjunto social. La asistencia y la prisión pueden ser comprendidas como dos componentes de un mismo aparato para gestionar la pobreza.

Estos dos ámbitos de acción siguen siendo abordados de forma separada, aislados uno de otro, por los científicos sociales, así como por quienes tratan de reformarlos (políticos, profesionales y activistas) mientras que, en realidad, ya funcionan conjuntamente en la parte más baja de la estructura de clases y lugares. Porque, así como el final del siglo XIX fue testigo de la disyunción gradual de la cuestión social respecto a la cuestión penal bajo la presión de la movilización de la clase trabajadora y que estimuló la reconfiguración del Estado, el final del siglo XX fue el teatro de una nueva fusión y confusión de esas dos cuestiones, tras la fragmentación del mundo de las clases populares, su desmantelamiento industrial y la profundización de sus divisiones internas, su retirada defensiva en la esfera privada y la aplastante sensación de ir, hacia abajo, su pérdida de un sentido de dignidad colectiva y, por último, su abandono por los partidos de izquierda,... (...) De ahí se desprende que ahora la lucha contra la delincuencia callejera sirva como pantalla y contrapartida de la nueva cuestión social, es decir, de la generación del trabajo inseguro y de su impacto en los territorios y las estrategias de vida del proletariado urbano.<sup>343</sup>

El debate, asociando tanto la política social como la penal, cobra fuerza en Uruguay a partir del último período de gobierno del Frente Amplio (2015-2020). En la última campaña electoral, los partidos de la oposición criticaron con vehemencia tanto a las acciones del MIDES - soporte de la política social-, como a la gestión en materia de seguridad ciudadana<sup>344</sup>.

---

<sup>342</sup> *Ibíd.*, p. 218-219.

<sup>343</sup> Loïc Wacquant, Cecilia M Pascual, y Diego P Roldán, *Castigar a los pobres: el gobierno neoliberal de la inseguridad social* (Barcelona: Gedisa, 2012), p. 43.

<sup>344</sup> Consultar, por ejemplo, en: « Verónica Alonso: «Hoy el Mides es un comité de base del PCU, ha institucionalizado la pobreza» », La Red 21, de agosto de 2018. ; « Pablo Mieres: “El Mides se convirtió en un monumento al asistencialismo” 03 » ; « Martín Lema: “El Mides es un comité de base” », El País, 19 de marzo. ; Frente sale a defender las políticas sociales - Política - Información - Últimas noticias de Uruguay y el Mundo actualizadas - Diario EL PAIS Uruguay, <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/frente-sale-defender-politicas-sociales.html>, (consultado 12 marzo 2019) ; « Larrañaga metió remolino de críticas a Bonomi “es el ministro de la excusa” », El Observador, 27 oct. 2018.

Notamos que, si bien la asistencia se vincula ampliamente con la pobreza, ésta no es fácilmente erradicable a partir del registro asistencial. Ya lo planteó Castel, y Luciano Andrenacci lo refuerza de la siguiente manera para el contexto latinoamericano actual:

En políticas para la pobreza, lamentablemente, nadie tiene el programa que reduciría de manera sustantiva, rápida y definitiva una situación de pobreza. No sólo porque no hay una técnica revolucionaria, sino porque la pobreza es un problema sistémico. La pobreza no es el resultado de una mala política asistencial, es el resultado del funcionamiento social y económico de un Estado-nación. Nadie podría combatir seriamente la pobreza a través de programas asistenciales. Lo que uno puede hacer con un conjunto de programas es paliar, compensar algunos efectos. La política asistencial no puede reducir la pobreza, aunque no lo plantee nunca abiertamente, por razones de legitimación política del Estado o de miopía de los técnicos.<sup>345</sup>

La relación entre la pobreza y la asistencia la vinculamos con la manera en que se concibe el rol de de esta última: sea como un paliativo o sea como un derecho a contar con un medio para la sobrevivencia, es decir una cuestión de justicia social. Este último aspecto lo describimos a continuación.

### **El argumento de la justicia social y la redistribución**

Existen perspectivas más recientes que fundamentan la asistencia desde el principio de justicia social. En este último marco es que surgen los discursos que asientan el otorgamiento de transferencias de ingreso con fundamento en la redistribución de riqueza<sup>346</sup>. Pero el debate que resulta de nuestro particular interés es el que problematiza la asistencia como un derecho o como una ayuda. El mismo tiene relación con la concepción de la protección social y la fundamentación de la política, que se traduce tanto en los objetivos que se propone, en su marco regulatorio, en su forma de financiamiento, y en la manera de atender el riesgo o daño social del que se trate.

En este sentido, Colette Bec<sup>347</sup> nos presenta claramente estas dos visiones de la protección social, analizando el sistema francés de la seguridad social. Una visión pensada desde la solidaridad nacional con derechos ciudadanos y otra que se traduce en un sistema dual de “seguro” (derechos) para los trabajadores y “asistencia” (ayuda) para los pobres. De un modo análogo, Cecchini y Martínez<sup>348</sup> (2011) clasifican los sistemas de protección social en América Latina como aquellos

---

<sup>345</sup> L. Andrenacci, « Notas acerca de la política asistencial en América Latina », art cit, p. 26.

<sup>346</sup> Por ejemplo, consultar la teoría de la justicia de John Rawls, con su enfoque de liberalismo igualitario. Paula Francisca Vidal Molina, « La teoría de la justicia social en Rawls », *Polis*, 2009, n° 23.

<sup>347</sup> Colette Bec, *La Sécurité sociale: Une institution de la démocratie* (Paris: Gallimard, 2014).

<sup>348</sup> “Se distinguen cuatro enfoques de protección social que dan cuenta de un proceso acumulativo en las políticas y opciones de diseño que estos incorporan: i) la protección basada en el sector formal, que es el enfoque más antiguo en



que se basan en el empleo asalariado, los que enfrentan las situaciones de urgencia, los que pretenden la inclusión social y los fundamentados en la garantía ciudadana. A raíz de la implementación de políticas sociales llevadas a cabo en Uruguay en la última década, el sistema uruguayo es catalogado por la CEPAL entre los países que abordan la protección social con un enfoque de una garantía ciudadana, siendo que los programas de transferencias monetarias desarrollados se han consolidado como un componente formal dentro del sistema de protección social, aunque mantengan lógicas de condicionalidades y de focalización.

Si bien este debate (el derecho versus la ayuda) no se encuentra presente de manera explícita en el quehacer político en Uruguay, tampoco en la prensa ni la esfera pública, lo consideramos sustantivo desde nuestra mirada puesto que, en el trasfondo de otros debates, lo que está por detrás, es la concepción misma de la protección y la asistencia social. Encontramos la otra cara de este aspecto en el debate clásico que ha estado muy presente en Uruguay en la última década respecto a las “obligaciones” de los beneficiarios, las contrapartidas y la modificación de sus comportamientos a partir de las prestaciones recibidas.

Por ejemplo, Colette Bec<sup>349</sup>, sostiene que las políticas sociales en Francia fueron cambiando su concepción de justicia social, con el progresivo abandono de la lucha contra las desigualdades sociales a cambio de la lucha contra la pobreza y la exclusión. La justicia social comienza a ser percibida como la ayuda a personas en dificultad y deja de lado la función de amortiguación social. Desde una lógica gestionaaria, el antagonismo entre una función más integradora y otra más compensatoria comienza a interpretarse a través de la eficacia económica. La autora plantea esta cuestión desde el conflicto que deviene entre dos derechos, a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. De esta forma, contraponen los derechos del hombre versus los derechos del trabajador. La asistencia viene a resolver el conflicto entre estos dos derechos. Por un lado, los derechos humanos que pretenden garantizar la satisfacción de todas las necesidades irreductibles en tanto se es miembro de una colectividad nacional. Por otro lado, los derechos del trabajador,

---

la región y que se refiere a los sistemas de seguridad social brindados históricamente a quienes se encuentran insertos en el sector formal del mercado laboral; ii) la protección frente a situaciones de emergencia, que surge en el contexto de los programas de ajuste estructural de la economía y la búsqueda de estrategias para reducir los impactos de la crisis de la deuda sobre la población más pobre; iii) la protección como asistencia y acceso a la promoción, que mantiene estrechos vínculos con el enfoque anterior, pero combina las políticas de mitigación y superación de los riesgos con las de prevención y la acumulación de capital humano, y iv) la protección como garantía ciudadana, según la cual la protección abarca un conjunto de derechos que el Estado tiene la obligación de garantizar, refinando procesos para reflejar mejor los riesgos, introduciendo transformaciones en sus lógicas de operación y fijando estándares de mínimos sociales incrementales.» Consultar en: Simone Cecchini y Rodrigo Martínez C., *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, 1. ed., Santiago de Chile, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2011, 277 p.

<sup>349</sup> C. Bec, *L'assistance en démocratie*, op. cit.

que cubren los riesgos que amenazan su fuerza de trabajo y que se ejercen como contrapartida a su esfuerzo colectivo.

La concepción de asistencia que maneja Colette Bec nos invita a reflexionar sobre el mérito individual. Fundamenta el objeto de la asistencia a través de reconocer la capacidad y el mérito individual como únicos factores de diferenciación social, una vez que han sido despejadas aquellas desigualdades construidas. He aquí, el punto neurálgico de su fundamentación del derecho a la asistencia. La asistencia es entendida como un derecho, basado en una intervención legítima y compensatoria contra las desigualdades artificiales, de modo que la capacidad y el mérito individual entren en juego en la libre competencia. La cuestión resulta en desentrañar y actuar sobre aquellas desigualdades artificiales. De este modo, la asistencia en tanto derecho se diferencia de la caridad fundada en el *“bien por los demás”*, que reposa en la idea de gracia y agradecimiento. La asistencia como derecho tiene fundamento político, expresión de la justicia social entendida como respeto de todas las obligaciones y contratos entre los individuos y la sociedad;

L'assistance est d'emblée posée comme corollaire d'un projet politique organisé autour de deux valeurs clés : la capacité et le mérite individuels, projet dont la concrétisation nécessite une intervention contre les « inégalités artificielles, nuisibles et contre nature ».

On mesure dès lors la différence de nature entre l'assistance et la charité qui même « socialisée » reste fondamentalement finalisée par le « bien d'autrui », reposant toujours en dernière analyse sur l'idée de la grâce, sur l'idée d'une valeur attribuée à l'homme par Dieu. L'assistance, quant à elle, est bien au contraire fondamentalement politique ; elle est une expression de la justice entendue comme « respect positif de toutes les obligations, de tous les contrats précis qui existent entre les individus ou les groupes d'individus ». Par là-même, malgré ou grâce à sa logique distributive, l'assistance est investie de la capacité de participer à l'idéal républicain de la justice contractuelle.<sup>350</sup>

Esta visión cuestiona aquellas otras que se esfuerzan en culpar a los comportamientos individuales de los pobres como causa de su condición. Por el contrario, el esfuerzo está puesto en contemplar las limitaciones a las cuales se enfrentan las personas, producto del funcionamiento de las instituciones y el mercado. La concepción general de la asistencia del Frente Amplio se acerca a esta mirada.

### **El medio y las condiciones de vida**

Finalmente, encontramos la función asistencial de garantizar un mínimo de recursos, paliativos de un medio de vida, ante los problemas del mercado de trabajo. Es decir, la imposibilidad de que

---

<sup>350</sup> *Ibid.*, p. 21.

cada ciudadano tenga derecho a un trabajo a tiempo completo y con protección social. Este fundamento tiene que ver con la manera en que es problematizada la cuestión social, sea como medio de vida o como condiciones de vida.

De esta manera, si se observa desde la esfera del trabajo y los medios de vida, consideramos dos ámbitos que tienden a analizarse separadamente. Por un lado, los derechos laborales y por otro el derecho al trabajo. Este último punto -el derecho al trabajo- ha quedado en el olvido, ya que el liberalismo ha temido siempre la injerencia del Estado en la economía, dejando en las manos del mercado la responsabilidad principal de la generación del empleo. Por tal motivo, la idea de avanzar hacia una renta básica universal como varios autores<sup>351</sup> plantean, desde una de las perspectivas teorizadas<sup>352</sup>, pretende resolver el problema de la ausencia de trabajo y el desempleo involuntario.

El pensamiento sobre la renta básica universal resurge con la teoría del fin del trabajo a tiempo completo en los países desarrollados, la cual sostiene que ya no habrá trabajo para todos, a tiempo completo y para toda la vida. Por tanto, esta renta cubriría el ingreso que no es posible asegurar mediante el trabajo. A su vez, existen otras perspectivas con énfasis en distintas fundamentaciones. Por ejemplo, respecto al beneficio que supone la eliminación de la estigmatización y de la burocratización tan criticada en las prestaciones de mínimos sociales<sup>353</sup>, también presente en las evaluaciones sobre los programas de transferencias para los sectores más pobres en América Latina. Desde una perspectiva más liberal se argumenta la simplificación de los sistemas de transferencias. El enfoque libertario sostiene la liberalización de los individuos del trabajo mercantil. Por su parte, el enfoque socialdemócrata enfatiza en mejorar los instrumentos de la protección social cubriendo la precariedad laboral o el desempleo involuntario, y también existen las argumentaciones con un enfoque de género (por ejemplo, la remuneración por las actividades no pagas socialmente adjudicadas a las mujeres).

No obstante, varias críticas confrontan con los fundamentos para la instauración de una renta básica universal, sosteniendo que esta idea presenta un doble filo. Denis Merklen<sup>354</sup> nos lo advierte. Por un lado, podría generarse la completa separación entre el trabajo y la protección social. El trabajo

---

<sup>351</sup> *Pour Ou Contre Le Revenu Universel ?* Ed. por Guillaume Allègre y Philippe van Parijs, La Vie Des Idées, 1re édition (Paris: PUF, 2018).

<sup>352</sup> Existen varias perspectivas sobre la renta universal (la liberal, la libertaria, la socialdemócrata, la que aborda la cuestión de género). Es posible profundizar en: *Ibid.*

<sup>353</sup> *Ibid.*

<sup>354</sup> Denis Merklen, 'Revenu Universel : Une solution qui n'en est pas une.', *Libération*, 2020

<<https://www.liberation.fr/debats/2020/05/25/revenu-universel-une-solution-qui-n-en-est-pas-une1789343>>.

sin protección y regulación social adquiere el carácter de sumisión. Por otro lado, se corre el riesgo de cambiar el principio de legitimación de lo social. Ya no será el trabajo el que brinde las protecciones sociales debido al reconocimiento de su utilidad social, pudiendo volver a su estatus de mera mercancía en una relación contractual de individuos (empleador-empleado) y el abandonando su función integradora.

A propósito, y retomando los debates en Uruguay, es interesante el relato de Carmen Midaglia cuando nos contaba las discusiones sobre las transferencias monetarias al momento en que se ideaba el Plan de Equidad y la posibilidad de instalar una renta básica en la era progresista. Eran tres las posiciones. Una, consistía en focalizar en la pobreza y aumentar las transferencias de ingreso para ese grupo. Otra, fundamentaba la universalización de las transferencias en los niños, unificando el régimen de asignaciones familiares y sumando las deducciones para los sectores más ricos. La última, proponía avanzar hacia una renta básica universal. Finalmente, no se adoptó ninguna de ellas.

El debate sobre la asistencia en el Uruguay progresista ha estado centrado principalmente en la cobertura, los instrumentos y la posibilidad fiscal, pero poco se han explicitado los fundamentos que mencionamos anteriormente. Los debates parecen girar en torno al alivio a las condiciones de vida como lo veremos a continuación, y a la cobertura que alcanza. Pero consideramos que no se ha instalado en la discusión política y pública las fundamentaciones referidas al medio de vida<sup>355</sup>.

Ahora bien, si la cuestión social se problematiza en términos de pobreza y condiciones de vida, aparece el tema del derecho a la asistencia y la ayuda social, desvinculado del problema del derecho al trabajo. Aunque la mayoría de los programas antipobreza en América Latina no se enmarcan en el ámbito del derecho, a excepción de las poblaciones invalidadas (aquellas que no entran en el juego del mercado<sup>356</sup>) y si bien en algún momento estas dos esferas (el derecho legitimado por el trabajo y la ayuda social fundamentada en la pobreza) podrían encontrarse aunadas en el mismo debate<sup>357</sup>, en la actualidad suelen transitar por carriles diferentes que no se conceptualizan como parte de un mismo problema.

---

<sup>355</sup> Las transferencias monetarias del Plan de Equidad tuvieron diferentes recorridos que detallaremos más adelante. Las asignaciones familiares convergieron en dos regímenes (Ley 15.084 y Ley 18.227-AFAM PE), la Tarjeta Uruguay Social se acopló al mecanismo de selección de AFAM PE, pero además generó otros mecanismos especiales de ingreso. Asistencia a la Vejez posibilitó la ampliación de cobertura a la seguridad social para las personas de 65 a 69 años en situación de pobreza extrema sin trayectoria de trabajo formal como para tener derecho a la jubilación.

<sup>356</sup> Nos referimos a la discapacidad, la enfermedad y la vejez.

<sup>357</sup> A fines del siglo XVIII en los países europeos, se debatía entre el derecho al trabajo y el derecho a la asistencia. Debate que fue abandonado a partir de la perspectiva keynesiana y basado en la noción del desempleo, que pasó a

Ya lo advertía Castel, al reflexionar sobre esta incompatibilidad que data de fines del siglo XVIII en Francia, cuando se oponía la visión de un Estado mínimo “*laissez faire*” – a partir de la liberalización de las restricciones al trabajo en los gremios y las corporaciones – con una potente política de socorro público que suponía un Estado fuerte. Pero no sólo se trataba de dos visiones de Estado (el liberal y el social) sino también de la ambigüedad que supuso el libre acceso al trabajo, dado que esto no contemplaba que el Estado lo garantizara.<sup>358</sup> Esta ambigüedad tiene su origen para el autor en la noción del derecho utilizada para el socorro y para el trabajo:

El núcleo de la ambigüedad tiene que ver con la noción misma de derecho. El sentido de la palabra "derecho", cuando se refiere al socorro no es el mismo que cuando concierne al trabajo. En el primer caso, se trata de una deuda de la sociedad con el indigente. El Estado "debe" (y quizá pueda) emplazar un sistema de socorro público, recaudar impuestos, reclutar personal, crear instituciones especiales, etcétera. No es lo mismo cuando se trata de "procurar la subsistencia por el trabajo": el Estado se niega explícitamente a asumir la responsabilidad de asegurarle un trabajo a cada uno.<sup>359</sup>

Y agrega:

El derecho no debía tocar la zona de vulnerabilidad, la zona del trabajo precario, de las insuficiencias de la condición salarial. Quien no quería "caer" en la miseria y la dependencia, tenía que defenderse por sus propios medios. Ante las desdichas propias de la condición general del pueblo, no había responsabilidad colectiva. O, para decirlo de otro modo, la intervención del poder público sólo era legítima para hacerse cargo de esos casos límite, atípicos con relación a la condición del trabajador, que concernían a la asistencia.<sup>360</sup>

En este sentido, la frase de Romme en las discusiones del parlamento francés quedó olvidada: “*Propongo un párrafo adicional concebido como sigue: todo hombre tiene el derecho de exigir de la sociedad, para sus necesidades, trabajo o socorro*”<sup>361</sup>

La antigua dicotomía entre la validez o invalidez para el trabajo que resolvía quienes eran los merecedores de la asistencia, podía amortiguar la contradicción del problema promoviendo la

---

considerarse como un accidente coyuntural remediable a través de subsidios. Pierre Rosanvallon, *La nouvelle question sociale: repenser l'État-providence*, 1er Ed. 1995 (Paris: Points, 2015). (Se profundiza en el Capítulo I).

<sup>358</sup> “Para resumir el problema: por qué la solución de la cuestión social propuesta por los artífices de la Ilustración y ratificada en el momento de la Revolución –la asociación del liberalismo (en cuanto a la cuestión del trabajo) con la asistencia estatal (en cuanto a la cuestión del socorro)– resultó obsoleta al cabo de tan poco tiempo. Tenemos dos elementos de la respuesta: porque implícitamente se hacían coexistir dos concepciones contradictorias del rol del Estado; sobre todo, porque la asociación del voluntarismo político con el *laissez-faire* económico liberó antagonismos sociales que sus promotores no pudieron controlar, y que sin duda habían sido incapaces de prever. Porque esta construcción, de hecho, ocultaba la dinámica social que ella misma desencadenó. La complementariedad de lo económico y lo político establecida de este modo "olvidó" los efectos perversos de la organización que instauraba.” Castel, Robert, *La Metamorfosis de La Cuestión Social. Una Crónica Del Salariado*, Estado y Sociedad (Buenos Aires: Paidós, 1997), p. 161.

<sup>359</sup> Castel, Robert, *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, op. cit., p. 164-165.

<sup>360</sup> *Ibid.*, p. 248.

<sup>361</sup> *Archives parlementaires*, sesión del 22 de abril de 1973, t. LXIII, pág. iii; Tomado de Castel, op.cit., p. 165.

asistencia para los inválidos, hasta en forma de derecho, y mantener una posición de mínima en materia del derecho al trabajo. Es decir, la libertad del acceso al trabajo escondía la falta de garantías para quien no lo encontrara. El problema grave deviene cuando el mercado de trabajo queda expuesto ante el aumento de la población que no encuentra trabajo porque no hay, o lo resuelve accediendo a un trabajo con falta de protecciones sociales ante la necesidad de ganarse el sustento diario.

El asunto es que al menos en América Latina, luego de las discusiones sobre los modelos de desarrollo suscitadas a mediados del siglo XX, y tras las sugerencias centradas en los ajustes liberalizadores de la economía promovidas por los organismos internacionales a partir de la década del ochenta, la asistencia comienza a vincularse con la gestión de la pobreza, desligada de otro tipo de concepciones y discusiones teóricas<sup>362</sup>. Como lo hemos expresado en el capítulo II, la noción de una pobreza estadística centrada en las características individuales y de los hogares promueve y jerarquiza una mirada que atribuye las causas de la pobreza en deficiencias de los individuos. La mirada global respecto a los mecanismos sociales que desencadenan el empobrecimiento es puesta de lado. La función de la asistencia deja de ponerse en relación con una mirada global, entonces su acción queda reducida sobre los individuos: activar a los pobres, dotarlos de capital humano. A lo sumo, las políticas tratarán de actuar sobre estos atributos negativos y acumulativos de la pobreza estructural (la baja escolarización, la ausencia de planificación familiar, etc.), haciendo una extrapolación de causalidad de estos atributos individuales como causantes de la pobreza<sup>363</sup>. Esta concepción invisibiliza que se actúa en un registro que sólo podrá aliviar las desgracias, pero no operar sobre los mecanismos que la producen. Lo que correrá por otras vías, desvinculadas del análisis de la pobreza<sup>364</sup>;

Por último, uno de los enfoques que ha tomado auge en las discusiones más recientes de las políticas sociales antipobreza -fundamentalmente en Europa- es el de la “activación” y el pasaje del *welfare* al *workfare*. En este escenario, vamos a distinguir dos concepciones distintas dentro de lo que se denominan las políticas del individuo<sup>365</sup>. Aquellas políticas que pretenden actuar sobre la carencia de recursos materiales para ir trabajando los recursos subjetivos y las capacidades individuales, y aquellas otras que son paliativas ante la carencia de recursos y pretenden actuar sobre las capacidades para mejorar las posibilidades de obtener un medio de vida adecuado.

---

<sup>362</sup> Denis Merklen, ‘Du Travailleur Au Pauvre’, *Études Rurales*, 165–166, 2003, 171–96.

<sup>363</sup> L. Andrenacci, « Notas acerca de la política asistencial en América Latina », art cit.

<sup>364</sup> D. Merklen, « Las dinámicas contemporáneas de la individuación », op. cit.

<sup>365</sup> *Ibid.*

Aunque parezca un juego de palabras, el mismo lo traducimos en al menos dos aspectos. Por un lado, la prioridad del sujeto de la intervención: para el primer caso son los individuos que siendo aptos se ven imposibilitados de generar ingresos suficientes (desempleados, trabajadores informales, precarios o de bajos ingresos). En el segundo caso, el énfasis se encuentra en una perspectiva intergeneracional centrada en fomentar el capital humano de los niños y adolescentes que viven en hogares de ingresos insuficientes o con necesidades básicas no resueltas. El otro aspecto refiere al objeto de la política pública. En el primer caso, la intención es “activar” al individuo para re-vincularlo a la esfera laboral o social, según sea el caso. En el segundo, como lo hemos mencionado, se promueve potenciar el capital humano de los menores para que estén más aptos para su integración laboral a futuro. Ejemplos para ambos casos son el RSA<sup>366</sup> en Francia y las AFAM PE<sup>367</sup> en Uruguay. Lo trataremos con mayor profundidad en el siguiente capítulo.

Hemos de destacar que en los debates europeos<sup>368</sup>, el concepto de activación tiene un carácter polisémico. Bernard Gazier afirma que el paradigma de la activación busca “*conservar las políticas sociolaborales limitando sus costes y combatiendo la tendencia a la pasividad de los parados*”<sup>369</sup>. Señala que son dos los modelos que actualmente se confrontan. Por un lado, la activación hacia abajo, que actúa como un sustitutivo progresivo de la desregulación del mercado de trabajo, en tanto presiona y condiciona a los trabajadores a aceptar menores salarios y condiciones de trabajo más precarias, depositando en ellos la responsabilidad individual del desempleo. Por otro lado, la activación hacia arriba, que busca mejorar la cualificación de los trabajadores (adaptabilidad, adecuación a necesidades del mercado laboral) manteniendo constante las pretensiones salariales y los derechos. En este sentido, los programas sociales enfocados en promover el capital humano, que es la forma en que consideramos que se traslada el enfoque de la activación en América Latina, estarían más próximos al modelo de la activación hacia arriba.

---

<sup>366</sup> « Le revenu de solidarité active (RSA) traduit le droit fondamental de tous les citoyens à disposer de ressources suffisantes pour vivre conformément à la dignité humaine, droit énoncé dans le préambule de la Constitution française de 1946 et par le Conseil de l’Europe ». Tomado de : <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/N19775>, consultado el 27 de marzo de 2020.

<sup>367</sup> Las AFAM-PE tienen por objetivo mejorar los ingresos monetarios de los hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica, al tiempo que buscan incentivar la permanencia de niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo, y promover los controles de salud de niños, niñas, adolescentes y embarazadas. DINEM, *Informe MIDES. Seguimiento y evaluación de actividades y programas. 2017-2018, op. cit.*, p. 110.

<sup>368</sup> El panorama va desde las visiones más liberales de la activación aplicadas en Gran Bretaña (*Workfare*) hasta los modelos más generosos y universalistas como el danés. Francia se encuentra en un punto intermedio, con prestaciones generosas, una apuesta por la formación y la descentralización, pero al mismo tiempo con políticas de desregulación laboral y control estricto al retorno al empleo. Jon Bernat Zubiri-Rey, ‘La Renta de Solidaridad Activa en Francia. ¿Es La Activación Una Vía Para Salir de La Pobreza?’, *Zerbitzuan*, 45, 2009, 23–38 <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00440765>>.

<sup>369</sup> Bernard Gazier, *Vers Un Nouveau Modèle Social*, Paris, Flammarion, (Paris, France, 2005), p. 76.

## Entre el derecho, la dádiva y el castigo

En suma, hay dos grandes dicotomías que entran en juego cuando indagamos respecto a la función de la asistencia social. Por un lado, la pretensión de estabilidad social versus la justicia social. En este sentido, nos preguntamos si se trata de generar las condiciones para mantener un statu-quo (un determinado sistema de privilegios) o si se trata de promover condiciones hacia la justicia social (saldar la deuda social del colectivo para con los más desfavorecidos).

Al igual que lo plantean algunos autores que hemos citado, la asistencia no parece ser el instrumento para lograr una transformación del sistema que opere fuera de las reglas de una sociedad de mercado y, por lo tanto, permita modificar los mecanismos generadores de pobreza y desigualdad. Puede, en todo caso, atenuarlos. Al respecto podemos retomar la conclusión a la que llega Castel<sup>370</sup> acerca de que el registro de la asistencia no logra resolver el problema central de la nueva cuestión social: integrar a las poblaciones fuera del registro de la sociedad salarial. Por su parte, Serge Paugam<sup>371</sup> distingue entre dos lógicas de la ayuda social: la lógica de la necesidad y la del estatus. La primera trata de auxiliar la supervivencia, la segunda promueve la ayuda a los más desfavorecidos en nombre de la justicia social y del deber de la colectividad, sin llevar por eso a una modificación de la estructura social. Constituye una forma indirecta de mantener el statu quo.

Por otro lado, la segunda dicotomía la encontramos entre una visión que priorice la protección social entendida como las garantías mínimas para la seguridad social de todos los miembros y otra que otorga primacía de la protección civil y que promueve la protección de la seguridad de la vida y la propiedad. Simplificando la idea, podemos resumir en si la asistencia es conceptualizada como un derecho o como una dádiva, y si la cuestión social es abordada fundamentalmente desde las políticas sociales o las políticas punitivas.

Entendemos que es el trabajo, concebido como organizador de la vida y fuente de la riqueza, desde donde debe fundamentarse y legitimarse la asistencia. Es decir, desde la perspectiva de los medios de vida para lograr su sostenibilidad. Son parte de algunas de las ideas que inspiran los eternos debates sobre la renta básica universal, si bien -como lo hemos expuesto- existen otras perspectivas referidas a debilitar los servicios públicos en pos de una mercantilización del trabajo y los servicios

---

<sup>370</sup> Castel, Robert, *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, op. cit.

<sup>371</sup> S. Paugam, *Las formas elementales de la pobreza*, op. cit.



sociales. Se trata de un mismo instrumento bajo dos perspectivas antagónicas: desmercantilizar el trabajo versus mercantilizar los servicios públicos y la protección social.

En términos generales, la concepción que asume el Frente Amplio sobre la asistencia combina fundamentos redistributivos -dejando de lado el énfasis médico sanitario del siglo XX basado en la estabilidad social y el carácter estrictamente paliativo promovido a fines de ese siglo-, junto a una conceptualización de la cuestión social en términos de condiciones de vida y no de medios. Esto último aboga por la intervención social sobre el capital humano como forma de salir de la pobreza e invisibiliza las dificultades estructurales de lograr un medio de vida adecuado para todos los ciudadanos, y los problemas que ello conlleva.

### **Los criterios de asignación de la asistencia: la demostración de la pobreza**

La asistencia se ha enfocado en los grupos más desfavorecidos de la sociedad o determinados grupos de riesgo inhabilitados para valerse por sí mismos. En la era preindustrial podemos referirnos a los vagabundos, los inválidos, los niños huérfanos<sup>372</sup>. El “mendigo válido” es la figura que Castel nos trae para ilustrarnos la gran contradicción que nos plantea la asistencia<sup>373</sup>. Es aquel que se encuentra apto para el trabajo pero que no puede valerse por sí mismo, porque no hay trabajo o éste es insuficiente. La figura del “mendigo válido” ha constituido la referencia por excelencia en varios análisis de la política social asistencial. Con su aparición se pone en cuestión los criterios clásicos valorados como legítimos para su otorgamiento, los que responden a la invalidez para el trabajo.

La incapacidad para bastarse a sí mismos en personas que pueden trabajar crea en cambio el problema fundamental que, históricamente, aparece por primera vez con el mendigo válido. Le formula a la asistencia el enigma de la esfinge: cómo convertir a un solicitante de ayuda en un productor de su propia existencia. (...)

De este modo, a partir de la ambigüedad suscitada por el mendigo válido, desembocamos en un desdoblamiento y una dramatización de la cuestión social. Este personaje representa la transición concreta para reintroducir en la categorización general de la desgracia esta forma específica y esencial de la desdicha del pueblo: la degradación de la miseria que trabaja o, peor aún, de los miserables que no tienen trabajo.<sup>374</sup>

Debates contemporáneos en la región coinciden en identificar como desafío la integración de la asistencia social en los sistemas de protección social, evitando la fragmentación y dualización que

---

<sup>372</sup> Las formas que adoptaron las primeras políticas antipobreza variaron entre la represión, el encierro y el trabajo forzado.

<sup>373</sup> Castel, Robert, *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, op. cit., p. 58.

<sup>374</sup> *Ibid.*

ha implicado la focalización instrumentada y fundamentada en la comprobación de la necesidad, para avanzar hacia un enfoque de derechos<sup>375</sup>.

¿Es entonces la incapacidad para trabajar la condición única para merecer la asistencia? ¿Quién es el merecedor legítimo de ella? Como lo hemos expuesto, lo que parece estar en juego para los actuales programas de lucha contra la pobreza en América Latina es la demostración de la condición de pobreza y necesidad, es decir, de las condiciones de vida. Para las políticas de lucha contra la pobreza prevalece la lógica de la necesidad (de garantizar la supervivencia) antes que la lógica del estatus -como la denomina Paugam<sup>376</sup>. Esta última promueve la ayuda a los más desfavorecidos en nombre de la justicia social y del deber colectivo.

En el mismo sentido, Serge Paugam<sup>377</sup>, siguiendo a Simmel, distingue dos definiciones administrativas de la pobreza, a partir de dos ideas opuestas. Por un lado, una definición unitaria y por otro la definición categorial. La definición unitaria de la pobreza identifica a los pobres a partir de criterios que las instituciones y la sociedad consideran legítimos. Los criterios más clásicos son de orden monetario. Por su parte, la definición por categorías se fundamenta en una evaluación de riesgos a los que se exponen ciertas capas de la población. En este caso, la pobreza no constituye un todo homogéneo, sino que introduce la posibilidad de jerarquizar las categorías definidas en función de las apreciaciones que se hacen de las dificultades o de la gravedad de las situaciones que han pasado o enfrentan.

En América Latina, la clasificación que realiza la CEPAL sobre los mecanismos de selección de beneficiarios para los programas de lucha contra la pobreza distingue entre la comprobación de medios, el mecanismo categorial y el geográfico<sup>378</sup>. Podríamos hacer cierta analogía con las dos definiciones administrativas de pobreza que establece Paugam, siendo la comprobación de medios la unificada, y la definición categorial y territorial la referida a la jerarquización de categorías por riesgos. Detrás de estas definiciones hay ideas implícitas de los merecedores de la asistencia.

---

<sup>375</sup> Claudia Robles, "La protección social, la ciudadanía y la igualdad en América Latina. Un proyecto claro-oscuro" en Midaglia, Carmen; Villarespe Reyes, Verónica y Ziccardi, Alicia (comps.) (Buenos Aires: CLACSO). » en *Persistencias de la pobreza y esquemas de protección social en América Latina y el Caribe*, CLACSO., Buenos Aires, Argentina, 2013, p.

<sup>376</sup> S. Paugam, *Las formas elementales de la pobreza*, op. cit.

<sup>377</sup> *Ibid.*

<sup>378</sup> Martín Lavalleja y Victoria Tenenbaum, *Mecanismos de Focalización de Los Programas de Transferencias Monetarias En América Latina El Caso Del Uruguay*, Serie Estudios y Perspectivas, Oficina de La CEPAL en Montevideo, CEPAL (Santiago de Chile, 2020).

La CEPAL analiza los mecanismos de focalización utilizados por los principales programas de transferencias monetarias del continente latinoamericano, y entre los principales destaca la comprobación sustitutiva de medios<sup>379</sup>. Este método establece índices contruidos para aproximarse al ingreso a partir de otras variables de difícil manipulación. Privilegia la orientación sobre las condiciones de vida y no sobre los medios, es decir el nivel de ingresos o necesidades y no la capacidad para generar ingresos o cubrir las privaciones, en concordancia con lo que hemos venido analizando. Con el pasar del tiempo, se han introducido una combinación de mecanismos de comprobación de medios con los categoriales, pero son los primeros los que predominan. Y esto implica tener que demostrar la condición de miseria a quien postula para ser beneficiario de los programas.

La demostración de la pobreza y la miseria ha sido una condición que puede rastrearse desde la Antigua Roma, donde había que estar dispuesto a pararse en la “fila pública” para recibir de forma gratuita o subsidiaria los granos que distribuía el gobierno. La distinción entre los pobres merecedores y no merecedores de la asistencia como debate público se remonta a la época de las leyes de pobres en Inglaterra<sup>380</sup>, donde además se discutía sus efectos indeseables, tales como el fomento a la pereza y la mayor fertilidad. Frente a la opinión predominante de que la pobreza era causa de los malos comportamientos, esto podría corregirse en los centros de trabajo forzado. Estaba presente ya en aquel entonces la idea de la “auto-focalización”, ya que sólo los más miserables estarían dispuestos a este sometimiento y humillación.

En Uruguay, a principios del siglo XX bajo la concepción sanitaria asistencial de la ayuda brindada a los pobres, encontramos una similar preocupación. Como lo hemos mencionado, la expansión de servicios asistenciales que sucedía en aquel entonces suscitaba debates presupuestales, por lo que la inquietud por no otorgar ayuda a quien no lo merece, así como las sospechas de simulación de los malos pobres o de la simulación de la enfermedad estaba presente. Así lo relata Morás:

---

<sup>379</sup> « Se relevaron veintinueve PTC de veinte países de América Latina y el Caribe. Del análisis de estos se encuentra que el 71% utiliza como mecanismo de focalización la comprobación sustitutiva de medios de vida. Este método, en la mayoría de los casos, se utiliza de manera complementaria con un criterio geográfico o categórico. Dentro de las técnicas utilizadas se encuentra la construcción de índices que intentan aproximarse al ingreso, utilizando modelos probit o regresiones (por ejemplo, Chile, México y Uruguay).» Martin Lavallega y Victoria Tenenbaum, *Mecanismos de focalización de los programas de transferencias monetarias en América Latina El caso del Uruguay*, CEPAL., Santiago de Chile, 2020, vol.43.

<sup>380</sup> M. Ravallion, *The economics of poverty*, op. cit. Por otra parte, la figura del mendigo simulador de Castel refiere a la misma condición. “Mientras que el mendigo simulador, miembro del bajo pueblo sin ningún crédito, tiene que fingir y exhibir el daño corporal para forzar la caridad...” Castel, Robert, *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, op. cit., p. 56.

La alquimia de la distribución de los costos financieros debería considerar varios elementos y establecer los equilibrios. El dilema generalmente se resolvió por la vía de prestar asistencia a cambio de la habilitación y aceptación por parte del asistido de alguna forma de control sobre su vida. La fórmula pretendía inculcarles los valores de trabajo, sanidad y moral que, por otra parte, eran los propios de aquellos que en gran medida financiaban el funcionamiento de la asistencia.<sup>381</sup>

Lo que advertimos es que no es una novedad de los tiempos contemporáneos la idea de seleccionar y establecer criterios a quien se entiende que es merecedor de la ayuda. Y, además, exigir algún tipo de contralor por parte de los asistidos. Como lo presentamos, la asistencia en el Estado social de la izquierda uruguaya rompe con el criterio de la invalidez para el trabajo para su otorgamiento. Quienes la reciben son: los desocupados, los trabajadores informales, los trabajadores formales pobres<sup>382</sup>. Son aquellos que cumplen la condición de ser vulnerables socioeconómicamente medida a través del Índice de Carencias Críticas o algunos criterios categóricos por pertenecer a poblaciones específicas<sup>383</sup>. Pero el hecho de tener que demostrar la miseria o condición de vulnerabilidad socioeconómica para obtener la ayuda social no ha variado<sup>384</sup>. Tanto si nos remontamos a los inicios del siglo XX donde una de las tareas de la Liga Uruguaya contra la Tuberculosis era reconocer minuciosamente la simulación de la enfermedad, como en la era progresista del siglo XXI donde hay que recibir una visita en el domicilio para que un asistente verifique las condiciones de vida. La preocupación por la simulación y por los ruines comportamientos del mal pobre sigue vigente, aunque con miradas y dispositivos diferentes.

Desde el momento en que se creó, el MIDES cuenta con un sistema de visitas domiciliarias para seleccionar y verificar la situación de los hogares que reciben las transferencias monetarias, con particular énfasis en la Tarjeta Uruguay Social. Este dispositivo se implementó bajo el fundamento de transformar los mecanismos anteriores de otorgamiento de beneficios estatales que se presumían de tipo clientelar y lograr legitimidad social. Ha ido variando en sus cometidos y prioridades<sup>385</sup>, pero la constatación de las condiciones de vida de las familias vulnerables ha permanecido. Transcribimos relatos que ilustran esta situación de demostrar la condición de miseria para obtener las ayudas del Estado social del Frente Amplio en sus diferentes momentos.

---

<sup>381</sup> L.E. Morás, *De la tierra purpúrea al laboratorio social*, op. cit., p. 162.

<sup>382</sup> Ver detalle en el capítulo II.

<sup>383</sup> Para algunos programas y poblaciones específicas se establecen criterios categóricos para el otorgamiento de la asistencia. Es el caso de la Tarjeta Uruguay Social para la población trans o personas en situación de calle.

<sup>384</sup> A partir del año 2008, con la implementación de las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad se introduce la posibilidad de realizar una declaración jurada frente a un mostrador del BPS.

<sup>385</sup> DINEM, *Informe MIDES. Seguimiento y evaluación de actividades y programas. 2017-2018*, op. cit.

a) Desde el PANES... (2005-2007)

...En un momento me tocó ir a visitar gente en Tacuarembó, que apenas llueve se inunda todo, y ese día era pura agua, pero igual hacíamos las visitas. Me tocó ir con un grupo...y en un formulario de una persona que se había anotado en el BPS, decía “José Ramón” y que vivía a tres cuadras de la volqueta. Eran los únicos datos... Nos bajamos en un boliche y preguntamos con estas señas. El bolichero conocía a un José Ramón R que vivía a tres cuadras del medio tanque donde se tiraba la basura. Llegamos, preguntamos en otro almacén, y nos indicaron bajar por un talud y seguir adelante hasta un medio tanque. Yo, con el barro que hacía patinar, bajé sentada por el talud... Había una casucha y su habitante dijo llamarse José Ramón R. Cero muebles, solamente un colchón en el piso, y no era que nos hiciera escenografía, era ciertamente así. Pedimos documentos y nos dio la credencial. Totalmente analfabeto, el hombre. A mí el formulario me quedó totalmente mojado y embarrado y así lo traje. (...) descubrimos que el algoritmo lo expulsaba... Cuando fuimos a mirar por qué, descubrimos que el algoritmo expulsaba a todos quienes vivían solos.

(Trabajadora del MIDES, Raconto<sup>386</sup>)

...Había salido la tarjeta del MIDES, eso de la plata del MIDES, ¿te acordás de eso? ... el Plan de emergencia. Me acuerdo de que yo fui, me presenté hice todo el trámite para eso. Me acuerdo de que después me vino una visitadora social del MIDES. Me vio las condiciones como yo vivía y me aprobó eso. Me dieron, me acuerdo de que en aquel tiempo me dieron creo que nueve mil o diez mil pesos (acumulado). Cuando me dieron esa plata yo me compré un carrito y un caballo y empecé a salir. (...) Y con la platita que me quedó había comprado una bolsita de portland para hacer el piso del baño porque el piso del baño era de tierra.

(Beneficiaria de la TUS, 40 años)

b) Durante el transcurso del Plan de Equidad...(2008-2010)

“Habían visitado mi casa y me hicieron preguntas. Con quiénes vivía, si tenía saneamiento, esas cosas. Como resultado: ¡me tocaba el Plan! Ellos me llamaron y empecé a cobrar.

Después yo me enteré por la tele que dijeron que se precisaba gente para trabajar en el Plan de Emergencia. Vi en la tele que iba a sorteo y salí la tercera. Allí me tocó ir a trabajar a las vías de AFE, carpiendo, rastrillando, desde Edison a Durán, después limpiamos el cantón de trabajo. Nos capacitaban con psicólogos. Trabajé 4 meses. Hice un proyecto que no anduvo, que era hacer un quiosco, pero nunca me llamaron. Yo seguí cobrando el Plan y empezó la tarjeta que yo soy viuda con 4 hijos y una discapacitada, ciega.

Ahora me sacaron la tarjeta, que fui al supermercado y allí me dijeron que ya no valía. Así que me sacaron la tarjeta sin aviso. Fui a ver, desde marzo, me dijeron que iban a ir a visitarme. Dijeron que porque había mejoras en el hogar, y yo digo ¿qué mejoras? ¿Acaso, porque compré una computadora para mis hijos con la asignación de ellos? Pero ¿no es para que mejores? ¿Entonces no se puede mejorar? Porque tengo un sueldo acá, pero no da, no me da...

(Beneficiaria de Asignaciones Familiares del Plan de Equidad, Raconto<sup>387</sup>)

---

<sup>386</sup> Selva Braselli, “Raconto” Sobre cómo, por qué y para qué se fundó el MIDES’, *La Onda Digital*, 661, 2014 <<https://laondadigital.uy/LaOnda2/661/A6.htm>> [consultado 17 marzo 2019].

<sup>387</sup> *Ibid.*

c) La era de la Reforma Social (2011-2015)

E: ¿Cómo es eso que el MIDES te pasa por miles de preguntas?

S: Claro, te hace miles de preguntas el MIDES. (...) Viene una asistente social y también te pregunta, son más las preguntas que te hacen en el MIDES que ustedes...

(Beneficiaria de la TUS y AFAM PE, 24 años)

Como la otra vez, el olor impregnado en el ambiente nos persigue. No llovía, pero los pasajes y las sendas de Casavalle se encontraban humedecidos tras las abundantes lluvias de los días previos. Estábamos preguntando por otra persona, cuando ella nos interceptó en el camino. Una mujer joven que nos dijo que estaba por ir a comprar la leche para sus hijos, pero que hacía más de un año que esperaba la visita del MIDES para tener la TUS. Entramos por un estrecho corredor al aire libre, lleno de barro y quien sabe que otro tipo de desecho. Llegamos al fondo, a una pieza repleta de bolsas negras, con cosas, ropa, un colchón encima de todo eso, mugre. Se justificó y pidió disculpas diciendo que estaba haciendo una limpieza general. Esa pieza no tenía baño. Ella hacía limpiezas zafrales. Finalmente, obtuvo la tarjeta y además fue derivada a un programa de atención a la primera infancia (Uruguay Crece Contigo). De regreso a casa me preguntaba: ¿qué son esas bolsas? ¿Será éste el lugar donde vive y duerme todas las noches? Era difícil dar crédito que alguien pudiera estar viviendo allí, en esas condiciones, con niños a cargo, aún. Uno se interpela por las señales que, muchas veces, no se comprenden y están lejos de nuestra realidad cotidiana. El olor y las imágenes quedan impregnadas por un tiempo en nuestra vivencia.

(Casavalle, 2019)<sup>388</sup>

Reparamos que los discursos de los beneficiarios respecto a la condición en que no basan su fundamento en un cuestionamiento a la desigualdad o en una cuestión de carácter estructural, más bien tienden a incorporar una mirada individual del problema. Aunque hay matices, notamos la internalización de las imposibilidades, los obstáculos y las carencias materiales con las que habitan. Aceptan lo recibido por el Estado con más gratitud que cuestionamiento, e interpelan más duramente a los servicios sociales clásicos por la forma de tratarlos. Podríamos decir que hay un sentimiento de inferioridad social incorporado. Este aspecto lo profundizamos con mayor detalle en el capítulo V.

De una manera similar, Cecilia Contreras Ramírez estudió los discursos de la pobreza de los beneficiarios y de los operadores de los programas de transferencias monetarias condicionadas en Chile y México encontrando la internalización de la explicación individual del fenómeno, que parece conducir a una desigualdad legitimada y aceptada, alejándolos del discurso del derecho y de la responsabilidad del Estado y la sociedad sobre dicha situación.

---

<sup>388</sup> Notas del trabajo de campo al momento de realizar los relevamientos para la selección de beneficiarios de las transferencias monetarias (AFAM-PE y TUS), Casavalle, Montevideo, setiembre 2019.

Tanto en los relatos de las mujeres entrevistadas como en los de los operadores de estos Programas, en Chile y en México, la desigualdad no emerge como una posible explicación de la pobreza. Por el contrario, la internalización de una explicación individual de este fenómeno parece conducir a una desigualdad legitimada y aceptada, que se expresa –aunque de diversas maneras- en el discurso aspiracional y en la negación de la pobreza, en las mujeres de Conchalí y Lo Prado en Chile; y en el fatalismo de la mujer luchadora en Iztapalapa en México.<sup>389</sup>

En suma, no sólo debe demostrarse y exponer la condición de miseria para ser merecedor de una ayuda estatal, sino que detrás de este tipo de políticas se encuentra la vieja idea de no promover vagos, de evitar generar dependencia de la asistencia estatal. Han pasado siglos y una vasta gama de debates y bibliotecas, sin embargo, la crítica hacia la ayuda estatal para los pobres sigue encontrando este tipo de afirmaciones.

En suma, es a partir de fines del siglo XX en América Latina cuando la preocupación por quienes merecen la asistencia pasa a discutirse en términos de los instrumentos de focalización de los programas sociales para la pobreza, con predominio en una definición unitaria y bajo la lógica de la necesidad. Lo que luego se irá modificando en función de las experiencias de los países. Esto acontece durante los gobiernos de distinta índole política, con argumentos diferentes. El enfoque neoliberal fundamenta la optimización de los recursos del Estado intentando minimizar los gastos sociales, priorizando en las poblaciones más pobres. En el enfoque progresista, la focalización es fundamentada en el reconocimiento de la responsabilidad del Estado por la cuestión social, pero dado que no hay suficiencia de recursos para alcanzar una cobertura universal de las prestaciones es necesario priorizar. Por lo cual, el Estado mantiene la función de seleccionar a los merecedores de la asistencia.

Entonces, el hecho de poner el énfasis en tener que identificar a quién y no a qué, está determinando una forma de comprender la asistencia, que se diferencia de la consideración de los riesgos sociales clásicos atendidos por la seguridad social (o la previsión social) que pone el foco precisamente en los riesgos y no en los individuos. Por otra parte, podemos hilar más fino si distinguimos en las características que deben tener estos individuos, que tiene que ver con la fundamentación de la asistencia. En ese sentido, resulta muy difícil aceptar la fundamentación del derecho a la asistencia para los pobres. Distinto ha sido el caso de las víctimas de las guerras o violaciones a los derechos humanos, los riesgos asociados a la vejez y la invalidez, que basan su fundamentación en la restitución de un daño o en la imposibilidad comprobada de ganarse la vida por medios propios.

---

<sup>389</sup> Cecilia Contreras Ramírez, « Discursos de la pobreza: Un análisis desde los programas de transferencias monetarias condicionadas en Chile y México. », *Albores*, 2018, n° 2, p. 195.

Al pobre, al mendigo válido, le resulta difícil legitimar la asistencia como derecho porque tiene la capacidad de trabajo. He aquí uno de los puntos clave del cuestionamiento por quienes son los asistidos.

## **Las formas de la asistencia**

Las formas que adopta la asistencia se encuentra en relación con la concepción y fundamentación que de ella se tenga. Por este motivo, hemos desarrollado de manera más detallada las argumentaciones que han estado en juego a lo largo de su historia, aspecto que consideramos queda muchas veces implícito en el marco de las discusiones vigorosas del presente siglo. Los debates respecto a las formas que adopta la asistencia han sido los más esgrimidos en las últimas décadas en América Latina, producto de la expansión y puesta en marcha de variados y diversos programas de lucha contra la pobreza. En el siglo XXI, observamos una expansión de la asistencia social y la consolidación de los programas de transferencias condicionadas que intentan atender los daños de la crisis y ser paliativas de las fallas del mercado en la provisión de bienestar. Esta ampliación de la función de la asistencia social por parte de los Estados latinoamericanos ha tomado diversas características en función de los instrumentos y las metodologías empleadas, los mecanismos de focalización y selección de beneficiarios, la cobertura y la institucionalidad promovida<sup>390</sup>, y de los contextos sociopolíticos de cada país.

Las discusiones sobre estos aspectos las traducimos en algunas de las siguientes dicotomías: lo focalizado contra lo universal, la exigencia de contrapartidas versus el enfoque vinculado a los derechos sociales o la construcción de ciudadanía, la moralización de los pobres o la singularidad del proyecto de vida, la reproducción de la explotación versus la integración social, y lo local contra lo centralizado.

La idea de focalizar las políticas en las poblaciones pobres toma auge en América Latina en los años ochenta bajo la premisa de que había que hacer más eficiente el gasto del Estado y su rol<sup>391</sup>. Con ello se contribuía a solucionar las crisis fiscales por la que transitaban los Estados con recortes del gasto social. De esta manera, el gasto público resultaba optimizado en los sectores más

---

<sup>390</sup> Claudia Robles, « La protección social, la ciudadanía y la igualdad en América Latina. Un proyecto en claro-oscuro en Midaglia, Carmen; Villarespe Reyes, Verónica y Ziccardi, Alicia (comps.) (Buenos Aires: CLACSO). » en *Persistencias de la pobreza y esquemas de protección social en América Latina y el Caribe*, CLACSO., Buenos Aires, Argentina, 2013, p. ; Luciano Andrenacci, « Notas acerca de la política asistencial en América Latina », *Revista Cátedra Paralela*, 2009, n° 6.

<sup>391</sup> Ana Sojo, *Protección social en América Latina: la desigualdad en el banquillo*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017, 257 p.



vulnerables restringiendo la acción estatal en lo social. Por otra parte, la privatización y focalización de los servicios permitiría a los gobiernos reducir la pobreza de forma más efectiva y a menor costo. De allí, la proliferación de sofisticados sistemas de focalización e información que se han desarrollado en la región para la gestión de los programas contra la pobreza. En Uruguay, esta dicotomía entre lo focalizado contra lo universal fue una falsa oposición para el Frente Amplio, desde un inicio. Este aspecto lo desarrollamos más adelante a partir de la voz de los actores.

Por otra parte, el debate sobre las contrapartidas exigidas a quienes reciben la ayuda estatal esconde implícitamente la concepción y la fundamentación de la política social; lo que se traduce tanto en los objetivos que proponen, en su marco regulatorio, su forma de financiamiento, la manera de atender el riesgo o daño social al que apunten y la pretensión de un cambio de comportamiento del individuo. La contrapartida es entendida como una “obligación” que deviene de un derecho, o como una devolución del beneficiario por la ayuda social recibida. Lo que está por detrás es la naturaleza del intercambio y el hecho de evitar la generación de una dependencia pasiva respecto al Estado. Pero también, otras perspectivas, consideran la contrapartida como instrumento de integración social, de combatir la cultura de la vagancia o la resocialización de las poblaciones más vulnerables. Es así como la naturaleza de la contrapartida dependerá de los supuestos que se desprenden de los objetivos de las políticas: ya sea invertir en capital humano, generar autonomía, resocializar o moralizar a los pobres. La fundamentación de la inexistencia de ellas refiere a considerar esta ayuda en el marco de los derechos sociales y la idea de una deuda social con los más desventajados de la sociedad.

Distinguimos entonces los dilemas que refieren a los objetivos de este tipo de políticas. Por mencionar algunos ejemplos, mencionamos la moralización de los pobres o la construcción singular del proyecto de vida del beneficiario, y la reproducción de la explotación versus la integración social. Algunos autores que analizan las políticas asistenciales en América Latina, fundamentalmente las transferencias monetarias que se desplegaron a partir de la década de los noventa sostienen que éstas desactivan el conflicto capital-trabajo o no contribuyen a la construcción de ciudadanía<sup>392</sup>. Siguiendo a Álvarez Leguizamón (2011), cuando los programas

---

<sup>392</sup> Sonia Álvarez Leguizamón, « Gubernamentalidad neoliberal y focopolítica en América Latina: los programas de transferencia condicionadas. ¿Políticas de cohesión social con los pobres?» » en *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*, CLACSO., Buenos Aires, Argentina, 2011, p. ; Claudia Robles, « La protección social, la ciudadanía y la igualdad en América Latina. Un proyecto en claro-oscuro en Midaglia, Carmen; Villarespe Reyes, Verónica y Ziccardi, Alicia (comps.) (Buenos Aires: CLACSO). » en *Persistencias de la pobreza y esquemas de protección social en América Latina y el Caribe*, CLACSO., Buenos Aires, Argentina, 2013, p.

sociales focalizados en la pobreza fundamentan sus objetivos en el aumento del capital humano y de las capacidades productivas de los pobres como medida para salir de su situación de exclusión, se invisibiliza lo que esto significa. Es decir, desarrollan tecnologías para potenciar el sobre-trabajo y el autoempleo en condiciones de alta precarización y explotación de quienes tienen ya sus capacidades muy debilitadas<sup>393</sup>. Al unísono, muchos de estos programas fundamentan su existencia en considerarse mediaciones necesarias para favorecer la integración social de los excluidos. Claudia Robles llama la atención respecto a que es necesario pasar de los discursos programáticos enfocados en el acceso a los derechos sociales a definir el contenido mismo de tales políticas y las garantías efectivas para avanzar hacia la igualdad y hacia la construcción de una ciudadana plena, ya que no han logrado garantizar los mecanismos de igualación de oportunidades que promocionan (fundamentalmente las transferencias monetarias condicionadas), ni tampoco la igualación de posiciones<sup>394</sup>.

En Uruguay, un ejemplo lo encontramos en la implementación de la metodología de intervención social de proximidad que recurre a la búsqueda de las familias en sus domicilios para establecer mediaciones que posibiliten mejorar el acceso a los derechos sociales. De este modo, la política social de la izquierda uruguaya intenta alejarse de una concepción moralizadora de los pobres. No obstante, desde los inicios, esta idea se delata ante el ejemplo del debate respecto al contenido de las “canastas de fin de semana”<sup>395</sup> en los inicios del Plan de Emergencia hasta los debates por el uso del dinero de las transferencias monetarias, y las intervenciones de los programas de proximidad que trabajan con las conductas de los individuos. Por otro lado, las propuestas de estos programas sostendrán que es importante trabajar con cada individuo a partir de la construcción de su proyecto de vida, a partir de sus necesidades; lo que conspira de alguna manera con la pretensión

---

<sup>393</sup> “Encuentro que la lógica utilitaria de este discurso práctico y las categorías asociadas potencian la explotación y auto explotación de los pobres ya que se les exige trabajo o condicionalidades referidas a sus capacidades productivas, siendo que ya se encuentran en condiciones de pobreza extrema trabajando. Me detengo también en mostrar cómo, las contraprestaciones que las caracterizan dan cuenta de una visión de la pobreza que la entiende como carencia de ciertas habilidades o capacidades (el llamado capital humano KH) que se deben incorporar, a través de acciones pedagógicas tendientes a modificar sus comportamientos o a aumentar sus capacidades. Esto estaría mostrando, no sólo que las causas de la pobreza se explican como cuestiones individuales sino, además, como carencia de hábitos, destrezas (propias de los que han sabido triunfar en el mercado) o por poseer discapacidades”. Sonia Álvarez Leguizamón, « Gubernamentalidad neoliberal y focopolítica en América Latina: los programas de transferencia condicionadas. ¿Políticas de cohesión social con los pobres? » en *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*, CLACSO., Buenos Aires, Argentina, 2011, p. 253-254.

<sup>394</sup> Claudia Robles, « La protección social, la ciudadanía y la igualdad en América Latina. Un proyecto en claro-oscuro en Midaglia, Carmen; Villarespe Reyes, Verónica y Ziccardi, Alicia (comps.) (Buenos Aires: CLACSO). » en *Persistencias de la pobreza y esquemas de protección social en América Latina y el Caribe*, CLACSO., Buenos Aires, Argentina, 2013, p. 58.

<sup>395</sup> En una entrevista realizada a la Marina Arismendi (Ministra de Desarrollo Social, 2005-2010 y 2015-2020) nos contaba sobre los debates existentes acerca del contenido de las “canastas de fin de semana”. Ver detalle en el capítulo I.

del alcance universal de los derechos y de las prestaciones. Como lo hemos mencionado, las contraprestaciones comúnmente requeridas suponen cierto disciplinamiento de la conducta de los pobres, que cuando no se cumple, muchas veces por la propia situación de exclusión, refuerzan la producción de más exclusión<sup>396</sup>.

Por último, la cuestión sobre la participación social y el conflicto entre la lógica centralizada o local en la gestión de las políticas aparece como un aspecto central al referirnos al caso uruguayo. Hemos visto como las organizaciones sociales comienzan a tener peso en la gestión de lo social a partir de los años noventa. El programa de la izquierda refuerza esta orientación fundamentando que es una forma de involucramiento de la sociedad y de proteger el impacto social duradero. El MIDES desarrolló desde el inicio una política de Consejos Sociales donde se estimulaba la participación social y se pretendía facilitar el “derecho” a la participación. Esto no tuvo el éxito pretendido. De todas maneras, vamos a seguir encontrando en los discursos de los actores políticos del Frente Amplio, la defensa a la participación social (sea de los ciudadanos, sea a través de las asociaciones). Muchas veces, estos discursos argumentan que el éxito de las políticas depende de ello, de que la población se apropie de las políticas a través de la participación social.

Por otra parte, el dilema entre lo central versus lo local se traduce en la disputa entre la técnica versus el territorio a la hora de tomar definiciones respecto a la instrumentación de los programas sociales. Esto se enmarca en los cambios que hubo en los actores clave para la implementación de la política. En las décadas previas de finales de siglo y bajo el enfoque neoliberal, se promovió -bajo diversas modalidades de contratación- la participación del tercer sector para efectuar diferentes programas sociales con el fundamento de la descentralización. En la era progresista, esta forma cambió con la creación del MIDES y su rol de coordinador y efector de la política social del país. Las organizaciones sociales comenzaron a firmar convenios con esta nueva institución bajo nuevas reglas de juego. Este debate aparece en al menos dos aspectos distintivos: en el criterio de selección de los beneficiarios y en la metodología de intervención social. Así los criterios “centrales” que se imponen desde “el edificio del MIDES” legitimados en un saber técnico, experto e imparcial disputan con los criterios locales que se fundamentan en un conocer el territorio, las familias y los actores del barrio. Por ejemplo, el cuestionamiento permanente al ICC por parte de los técnicos que trabajan en las Oficinas Territoriales del MIDES y en los barrios donde habitan los beneficiarios, y las discusiones recurrentes sobre los criterios para seleccionar las poblaciones

---

<sup>396</sup> Cecilia Rossel y Mora Straschnoy, « ¿Cuánto pueden condicionar las condicionalidades? Evidencia sobre las asignaciones familiares de Argentina y Uruguay », *Latin American Research Review*, 19 mars 2020, vol. 55, n° 1, p. 16-30.

objetivo de los programas de proximidad. Respecto al modo de hacer la política social, existen desacuerdos entre los protocolos y/o el uso de los sistemas de información “impuestos” desde una lógica central y los modos en que efectivamente se lleva adelante el trabajo cotidiano con la población atendida.

### **III.2 Debates en lo social a partir del discurso de los actores**

Una serie de debates han estado presentes desde el inicio de la puesta en marcha de las políticas sociales del Frente Amplio. Cambian de forma y énfasis, pero giran en torno a los temas tratados a lo largo del capítulo. En los orígenes, la creación del MIDES fue de consenso por parte de todos los partidos políticos al momento en que transcurría una grave crisis social y económica en el país. Con el paso de los gobiernos frenteamplistas, la institución es puesta en cuestión y es centro de debate y de fuertes cuestionamientos en la última campaña electoral de 2019. Asimismo, esta institución pasó a ser el foco desde donde se observó y cuestionó la política social progresista. Veremos cómo ha transcurrido este cambio, a pesar de los indicadores que muestran la baja de la pobreza y de la desigualdad monetaria, y también del trabajo en negro y el desempleo en dicho período<sup>397</sup>.

Para ello, recreamos discusiones entre distintos actores de lo social sobre los tres aspectos que hemos considerado: la función, la población objetivo y las formas de la política asistencial. No todos los actores opinan respecto a lo mismo, hay voces que aparecen más que otras, pero lo interesante del ejercicio es poner en perspectiva los debates y las opiniones sobre las políticas implementadas. Introducirnos en las contradicciones que ellas han generado, pero que finalmente en la valoración general emerge la idea respecto a que es mejor que estén frente a su ausencia. Se identifican pequeñas mejoras, independientemente de las críticas relativas acerca de que se podría haber actuado con mayor profundidad, o de una manera diferente. En los relatos, seguimos encontrando nociones sobre la existencia de una pobreza estructural, de una pobreza que viene de años, que se reinventa, que se muda, que permanece. Una pobreza que duele.

Presentamos la palabra de diferentes actores que de alguna manera han estado relacionados a las políticas sociales del Frente Amplio. Desde la esfera del ámbito territorial local y de la sociedad civil contamos con opiniones de un pastor evangélico que vive hace más de 20 años en un

---

<sup>397</sup> Los datos son presentados en el capítulo I.

asentamiento en el este de Montevideo, un trabajador social que trabaja en una policlínica barrial y trabajó durante varios años para el MIDES, una maestra de una escuela “Aprender” situada en un barrio de contexto desfavorable, una trabajadora social de uno de los programas de proximidad, un militante social de un barrio periférico de Montevideo, y representantes de organizaciones de la sociedad civil (Paula Baleato y Teresa Supervielle). Desde el ámbito de la política: la Ministra del MIDES Marina Arismendi durante los períodos 2005-2010 y 2015-2020, la subsecretaria del MIDES Ana Olivera durante los períodos 2005-2010 y 2015-2020 y ex Intendente de Montevideo durante 2010-2015, la parlamentaria del Frente Amplio, Margarita Percovich, el asesor político en materia de convivencia ciudadana y cofundador de la organización El Abrojo, Gustavo Leal, y un trabajador técnico del MIDES y militante político. Por último, desde la academia: Carmen Midaglia, politóloga de la Universidad de la República y Andrea Vigorito, economista, también de la Universidad de la República. A estas opiniones, incorporamos eventualmente algunas notas de prensa y otras opiniones relevadas de textos o documentos. Es importante aclarar que no pretendemos mostrar un análisis exhaustivo de todos los puntos de vista existentes, sino poner en debate los discursos situados en el contexto de una diversidad de actores que toman la palabra desde donde les tocó experimentar las acciones puestas en marcha por los gobiernos del Frente Amplio.

## **¿Cuál fue la función de los programas asistenciales durante los gobiernos del Frente Amplio?**

### **La función de lo asistencial**

Desde la escena política, la asistencia es entendida como un “rescate”, complementaria con una visión de la política social más amplia. De este modo, quienes fueron autoridades del MIDES detallan las políticas en el ámbito del trabajo, la salud, la seguridad social. Mencionan que mirar sólo la esfera asistencial tiene sus limitaciones, porque como veremos más adelante las personas pobres no viven solamente de la asistencia, y recurren a otros medios de vida. Quienes pueden vivir sólo de la asistencia son los menos y hasta pueden resultar menos nocivos para el equilibrio societal. Nos referimos a las estrategias de supervivencia respaldadas en lo ilegal, fundamentalmente el microtráfico de drogas que se ha intensificado en los barrios más deprimidos. Entonces, defienden la presencia del Estado en estos territorios, a través de las escuelas, las policlínicas, las comisarias y los técnicos sociales. Lo explican quienes fueron las primeras y últimas autoridades del MIDES en los gobiernos del Frente Amplio. Ana Olivera (subsecretaria) nos da su mirada respecto a la baja

de la pobreza y el rol de las políticas sociales en sentido amplio, luego Marina Arismendi (Ministra), sobre las reformas estructurales y la importancia de la presencia del Estado.

... el rol de las políticas sociales en el descenso de la pobreza, yo creo que es en el término políticas sociales más amplio que tiene que ver con el descenso de la pobreza. Estoy convencida que con el descenso de la indigencia fueron las transferencias monetarias que contribuyeron, no hay duda, y siguen siéndolo. En cuanto a la pobreza, creo que hubo una mejora significativa de los salarios de los trabajadores en el marco de los Consejos de Salarios que tienen un rol muy importante y una Reforma de la Seguridad Social de la que nadie habla, porque permitió acceder a los derechos de la Seguridad social a miles, que si no hubiera habido esa reforma no lo hubieran hecho. ¿Quiénes? Los cincuentones de aquel momento, que no iban a conseguir un trabajo formal habiéndose quedado sin trabajo de ninguna manera si nosotros no reducíamos de 35 años de trabajo a 30. Los cincuentones y los sexagenarios. No se iban a jubilar nunca con los años requeridos. Además de eso, se modificó la jubilación por edad avanzada. Hoy a los 65 años con x cantidad de años de trabajo podés tener jubilación por edad avanzada. Estoy hablando de un derecho contributivo de gente que trabajó 25 años y no puede jubilarse. ... ¡Nadie se acuerda y la gente no sabe que existe! ¡Pero en ese momento sí! Difundimos mucho. En nuestras oficinas, en algunos casos saben que esto se puede orientar, pero no siempre. Esto fue una concepción de mirar el paquete de a quienes tenemos que atender para que accedan a sus derechos. En el tema de la jubilación, el computo de un año por hijo para las mujeres. El primer año, 2008, cinco mil mujeres se jubilaron que no se hubieran jubilado nunca. Entonces hay toda una reforma de la Seguridad Social que permitió.... Lo de los 58 años, que, si vos te quedas sin trabajo a los 58 años, ese año del seguro de desempleo te sirve para la jubilación. El tema de la extensión a un año del seguro de desempleo para los mayores de 50 años. Todo eso fueron leyes del año 2007, están todas cumpliendo 10 años, y la memoria es frágil.

Entonces, lo que quiero decirte es que vos no decís es por esto por lo que descendió la pobreza, las políticas sociales en su conjunto fueron analizadas entre todas las sectoriales para construir el Plan de Equidad, pero ya veníamos trabajando antes. Ahora estas medidas, además de descender la pobreza, tuvieron otro efecto, que fue mover el maldito Gini. Eso que no lograbas...

(Ana Olivera, Subsecretaria MIDES:2005-2010; 2015-2020; diciembre 2017)

.... si no hubiera habido Reforma Tributaria, si no hubiera habido Reforma en el Sistema de Salud, si no hubiera habido desarrollo productivo con posibilidad de más puestos de trabajo, si no hubiera habido más gente que se formalizó, también con herramientas que nosotros generamos, porque ahí también empezamos con los emprendimientos, pero todo eso no hubiéramos podido con el PANES. El PANES no era mágico, nunca creímos que lo fuera. Quizás creíamos que los que pasaban por el PANES salían prontos para el mundo del trabajo y del estudio, y mejorábamos el hábitat, le metíamos wáter, pileta, electricidad, las garrapas famosas que discutíamos si de 13 o de 3 kg. Y, por otro lado, es verdad que si el país no hubiera tenido todo ese desarrollo que tuvo, porque el 2008 fue crisis para el mundo entero. En Uruguay no lo vimos, seguimos creciendo y seguimos aumentando el gasto público social.

Independientemente, cuando me dicen 0,4% o 0,5% de indigencia; es cero,...pero son miles que están en la indigencia y que hay que sacarlos y que hay que rescatarlos de las garras del crimen organizado, entre otras cosas porque nosotros llegamos primero. Que ese es el Uruguay también. El viejo Uruguay. (...) El viejo Uruguay, ¿por qué las mayores sucursales del Estado cuáles son? Por su orden: la escuela, la comisaria y la policlínica. Entonces, eso que tuvimos permitió que el Estado estuviera antes en todas partes, no es como otros países. Si vos miras las favelas, si vos miras Colombia.... ¡No! El Estado tiene que ir ahora a disputar el territorio, nosotros estamos y nos quedamos. Mejor, peor, como quieras, pero estamos, y están las organizaciones sociales y está la experiencia de muchas cosas, a pesar de que tengamos que

ir a la Central de Trabajadores a decirles: queridos compañeros sindicalistas organizados que tienen que entrar con las bebidas, porque si no es el narco el que la distribuye, que tienen que entrar con el supergás porque si no el que vende es el narco, que tiene que entrar la ambulancia, que el ómnibus tiene que pasar porque hay muchos trabajadores en esas zonas que tienen que ir a trabajar y no pueden si el ómnibus se queda a 10, 14 o 15 cuadras. Que los trabajadores de la salud se tienen que quedar adentro de la policlínica porque hay cientos de personas que se tienen que atender. Esa es la batalla de hoy. (...)

(Marina Arismendi, Ministra MIDES:2005-2010; 2015-2020, diciembre 2017)

Ahora bien, si nos enfocamos en la visión desde los actores que operan en el territorio, encontramos cuestionamientos por el enfoque focalizado y paliativo de las políticas implementadas. Entonces las críticas recaen más sobre las formas de implementación que sobre los fundamentos, muchas veces implícitos por parte de los actores políticos. Reconocen una función social que oscila entre lo paliativo y la activación en el trabajo asistencial que realizan. Cuestionan la política focalizada en tanto no cubre a todos los que necesitan apoyo, por una cuestión de costos fiscales. Enfatizan en que la posibilidad de un cambio de vida se registra en el trabajo, pero dado el bajo nivel educativo que alcanza la población atendida por los programas asistenciales, también esa posibilidad resulta limitada. De este modo, ni por el lado del aumento del capital humano ni por el lado del trabajo se ven posibilidades de acciones claras. Por lo cual, la perspectiva de quienes operan sobre la realidad sostiene que con los programas asistenciales es posible contribuir a mejorar algún aspecto del individuo que lo prepare mejor para competir en la búsqueda de su propia suerte. Se acerca a la concepción de las políticas del individuo que presentamos anteriormente. Así, lo expresa un trabajador social de una policlínica:

Hay como una población muy dura que no supera lo que es educación primaria o sólo hace primero de liceo, y ese cambio le es como muy chocante y abandona. Hay un montón, un montón de gurises de dieciséis, diecisiete, dieciocho años, que en el primer año del ciclo básico abandonan. Fueron a UTU, fueron a un CECAP... Transitan entre la formación formal y la no formal, pero quedando siempre por el camino. Entonces, después, lo que hacen es... como que tienen muy pocas herramientas de salida, ¿no? Porque la salida laboral es como la única alternativa de construcción de mejor calidad de vida, digamos. Porque no vamos a creer que las políticas sociales van a solucionar la vida de la gente. O, para ser consecuente con lo que uno venía diciendo, son paliativas, en realidad. (...)

Estamos hablando de la gente que tiene dificultades de pobreza estructural, de una construcción de valores alternativos que fueron como deformando la situación y que fue generando exclusión. Eso termina siendo concebido en la dinámica familiar como algo normal. (...) Que las adolescentes tienen que ser madres muy jóvenes... Eso va a cambiar el proyecto de vida, eso le va a plantear una dificultad. Son gurises que no se han podido desarrollar en sí mismos y ya están asumiendo la responsabilidad de una vida adelante. Ahí después vuelve a estar la intervención social, pero con el recién nacido. Antes interveníamos con el adolescente tratando de construir una continuidad para la inclusión y ya después eso se resuelve de tal manera que terminás trabajando la planificación ya no sólo con la madre, sino con el niño, y la madre que sigue siendo adolescente también.

En lo concreto, creo que lo que pasa es que las políticas sociales están pensadas de forma focalizada, por una cuestión de economía de Estado.

(Damián, trabajador social de una policlínica barrial, mayo 2018)

Por otra parte, si bien reconocen la expansión que tuvo la política asistencial abarcando a más cantidad de población, cuestionan el paradigma compensatorio y focalizado que las conduce, impidiendo actuar sobre la expulsión que producen las instituciones y, por ende, sobre la integración social. Identifican la contradicción entre un discurso de derechos sociales y un actuar apartado de ello.

Lo otro es la orientación de los programas focalizados que, en la concepción, yo no veo una inflexión. El cambio está en la expansión, en que llegaron a más personas, pero la concepción ideológica es la misma. Es una concepción de compensación, es una política compensatoria y focalizada, centrada en estos individuos que necesitan asistencia. La izquierda lo pone como empoderarse también, ser conscientes de sus derechos, que la derecha no lo ponía, sino que era lo caritativo, lo asistencial. La izquierda es lo asistencial con el discurso de tu tenés derechos, pero lejos de nosotros. Lo tengo que atender aparte. Te atiende con el mayor compromiso revolucionario, pero te atiende aparte, en programas aparte, porque vos te caíste por el capitalismo, pero no te caíste por las cosas que pasan en esta institución y, por ejemplo, docentes que no te quieren ahí adentro... En el discurso, en todos los planes del MIDES, aparece el tema del bienestar social, de la pretensión de universalidad, y que en realidad una discusión sobre lo focalizado y lo universal no tiene sentido. Pero un poco la experiencia lo que dice es que los programas focalizados se crean como atajos para volver a esa ruta principal para los que se cayeron por H o por B, se convierten en rutas paralelas que no se juntan nunca. ¿Por qué no se juntan? No se juntan porque la ruta paralela, la ruta hacia la integración no es universal, no está diseñada para recibir a todos. Nosotros acá vamos haciendo como una reflexión de volver un poco a cosas más tradicionales, de que las políticas sociales son la educación de calidad, el trabajo de calidad, vivienda de calidad. Las políticas sociales claves son esas. Las políticas culturales de calidad.

(Paula Baleato, Coordinadora Programa Infancia y Adolescencia El Abrojo)

La militancia barrial y social cuestiona el enfoque asistencialista de las políticas del MIDES que impiden la participación colectiva para luchar por hacer frente a las necesidades, promoviendo una pasividad de aquellos más pobres, y en el peor de los casos, un aprovechamiento de los recursos estatales. Esperan a que el Estado les resuelva sus necesidades, y quedan dependientes de ello. Aunque este reclamo sobre la dependencia y pasividad de los asistidos también se escucha desde otras voces<sup>398</sup>, hay que tener presente que en este caso hablan de empoderamiento colectivo y no de una “activación” del individuo. Así, reparamos en la diferencia con el enfoque que refiere al empoderamiento de los individuos en inscripciones colectivas y la idea de activación del individuo.

Se generó porque no supimos llevar bien adelante todo el tema del MIDES, pero hoy estamos en una situación donde las personas creen que tienen derecho a todo sin dar nada a

---

<sup>398</sup> Más adelante se presenta la visión de una legisladora del partido Nacional en nota de prensa, al momento en que era opositora.



cambio porque como ciudadano, es obvio, tenemos derechos y obligaciones también, no es todo derecho. Entonces acá, por ejemplo, yo voy a reuniones barriales de gente del núcleo duro de pobreza, te ponés a hablar y en todo momento es como que: “yo necesito esto, necesito aquello, necesito lo otro, necesito de esto otro” pero siempre lo estoy esperando, no hago nada para organizarme y cambiar mi realidad. Entonces cuando vos vas con este discurso de “organizate, pelea por las cosas” la gente hace la primera fase, se reúne, se organiza, pero después llega el momento y “vamos a esperar” y cuando pasan los días, pasan las semanas y los meses cae en un proceso de frustración: “no me dieron nada, no logré nada, no me hicieron nada” (...)

Entonces creo que eso es una cosa de fondo que tenemos que empezar a cambiar y lo cambiamos empoderando a la gente, no esperando cosas del Estado y del gobierno. ¡No!. Si tenés un problema en una colectividad de cincuenta personas donde están sin laburo, no tienen con quien dejar a los gurises, bueno, vamos a pensar en algo, que dos o tres padres cuiden a los gurises y los otros busquen laburo y empezar a tener esa conciencia colectiva. Creo que hay que trabajar firme ahí

(Pepe, Militante barrial del Frente Amplio, noviembre 2018)

Si reducimos las políticas sociales a un conjunto de prestaciones o de..., no digo que eso esté mal, pero por sí solo acaba por debilitar el entramado social, digamos, y por lo tanto las posibilidades de albergar o de contener procesos de cambio y debilitar muchas veces la autoconfianza de las propias personas, que se volverán prácticamente adictas. Yo me he encontrado con familias que deberíamos darle una licenciatura en aprovechamiento de las políticas sociales, ¿viste?, personas que tienen una habilidad absolutamente fantástica para sacar todo del Estado, ¿no? Da la impresión de que laburan de eso [ríe]. Laburan y de ese conocimiento, impresionan. Si se ha vuelto una estrategia de supervivencia, las políticas sociales se han vuelto una estrategia de supervivencia y no hay nada más peligroso que eso porque eso les impide justamente a las mismas personas, transformaciones verdaderamente significativas. (...)

... en el diseño de las políticas sociales que está relacionado con la concepción misma. Pensamos las políticas sociales a partir de las carencias de la gente. Eh..., y vemos, ponderamos esas carencias a partir de nuestro lugar de clase media, digamos, una clase media preocupada [ríe]... pero muchas veces las necesidades de la gente no coinciden con eso y como si eso fuera poco, además la gente no es carenciada.

(Martín, militante social, octubre 2018)

Ya en la Comisión de Programa del Frente Amplio antes del gobierno de 2005 se discutía respecto al asistencialismo de las políticas sociales, especialmente del Plan de Emergencia que se ideaba. Había visiones encontradas a favor de las contraprestaciones y el rol de la participación social en los barrios. Notemos que estas críticas enfatizan en las formas y no en la fundamentación otorgada a la asistencia.

Se discutió el Plan de Emergencia y ya teníamos cierta discrepancia. Había conceptos distintos dentro de la Comisión, había gente que tenía un concepto más asistencialista, de dar sin contraparte y otros que pensábamos que la gente tiene que ocuparse de luchar por salir, de nada sirve pasarle una tarjeta si la gente... es como que no puede. Si hacés un buen trabajo con la gente, la gente tiene que poder, por más sumergida que esté. Habrá algún caso durísimo, pero si no salen ellos saldrán sus hijos. Soy optimista, porque he visto gente resiliente en todos los niveles, hay gente que aprendió a leer y escribir a los 80 años, en México. Y las comunidades pobres no esperaban que el Estado venga a construir la escuela, se construía el local y después

iban a manifestar para conseguir el maestro. ...Y acá, yo lo que veo, es que hay alguna comunidad organizada, pero hay poco trabajo político en los barrios. No creo en la política sola, pero para organizar a la gente sí, ayudar a la gente a organizarse, la educación popular. Trabajar con la gente, no sólo para la gente.

(Teresa Supervielle, representante OSC, Infancia; agosto 2019)

Sin embargo, las autoridades políticas del MIDES defienden tanto la idea inicial de asistir en la emergencia, como de promover la participación social entendida como la colaboración de varios sectores de la sociedad y de la institucionalidad pública para apoyar el proyecto.

Ana O: ...Entonces, en ese momento, había que abordar la doble tarea: atender la emergencia, asistir en la emergencia, porque ya ahí empezaron las voces del asistencialismo. Y nosotros decíamos: no, no.... ¡Si! Tenemos que asistir, tenemos un millón de personas por debajo de la línea de pobreza, en este momento hay que asistir y hay gente que ni siquiera tiene estrategias de supervivencia.

Entrevistadora: ¿De dónde surgían esas voces del asistencialismo? ¿Del propio Frente Amplio, de la Universidad?

Ana O: .... Eran como voces ocultas, cada tanto aparecía en la prensa, algún comentario respecto del asistencialismo del MIDES. Era de las preguntas clásicas que nos hacían cuando nos entrevistaban. O sea, había un submundo donde esto se estaba planteando, porque por otro lado nosotros estábamos trabajando con la Universidad y estábamos trabajando con la Central de Trabajadores y estábamos convocando a toda la sociedad para hacerlo, y con la UTU y el Banco de Previsión Social puso todas sus oficinas y Salud puso a todos sus Directores departamentales en un despliegue absolutamente nacional y además con una vocación de participación. Porque antes de asumir nos recorrimos todo el país entrevistándonos con las organizaciones sociales de cada departamento para explicarles de que se iba a tratar, para explicarles cómo y de qué manera podían colaborar, porque la gente quería decir a quién le iba a tocar y a quién no. Y nosotros no queríamos que eso pasara, porque íbamos a reproducir las prácticas anteriores.

(Ana Olivera, Subsecretaria MIDES:2005-2010; 2015-2020; diciembre 2017)

Cuando nos referimos a la idea de responsabilización y de activación, hay que tener en cuenta la unidad de la cual se trata. La activación se pretende individual, no colectiva. No se trata de organizar a los pobres para luchar por sus causas, sino de movilizar al individuo para que no se desvincule de la esfera productiva y social. No obstante, ambos enfoques (el de la activación y el de la promoción de la participación colectiva) cuestionan al asistencialismo con una similar conclusión que refiere al hecho de no fomentar la dependencia estatal a partir de las transferencias monetarias. Es claro que la asistencia dista mucho de conceptualizarse como un derecho, como una forma de solidaridad frente a una deuda social, incluso dentro de los propios sectores del Frente Amplio. Así lo expresa Ana Olivera:

Con respecto a la política social, yo creo que hay toda una campaña desde el período pasado con relación a... que repartíamos la plata en las esquinas. No es un fenómeno nuevo. Hubo un gran consenso al inicio, pero después la sociedad, sectores de la sociedad, y no tiene que ver con sectores políticos, comenzaron... con esta historia del asistencialismo. A mi me

tocó ir a Comités de base del Frente Amplio con el tema de a quién le dan y a quién no le dan. (...) Hay una frase que terminé odiando que es “no hay que dar pescado, sino enseñar a pescar”. Una frase que se repitió se repitió y se repitió un millón de veces. Y cuando nos decían que estábamos haciendo asistencialismo, nosotros decíamos “estamos asistiendo en la emergencia”. No es lo mismo que ser asistencialista. Hay momentos en los que hay que asistir. En realidad, después de ese primer consenso, empezaron con el bombardeo ... Yo creo que, hasta el día de hoy, ha venido creciendo. Porque además no hemos tenido la fuerza suficiente para dar el debate ideológico y plantearlo. Plantear el debate en el medio de la sociedad. Entonces el tema de que los pobres son pobres porque quieren, de que los pobres no quieren trabajar porque nosotros encima de todo no sé los miles que les damos ... Cuando yo les digo las cifras, les digo “¿vos vivirías y mantendrías 4 hijos con esto?, que son las transferencias monetarias que reciben los hogares”. Pero el mito ha ido creciendo y por lo tanto tenemos el mito alimentado ...

(Ana Olivera, Subsecretaria MIDES:2005-2010; 2015-2020; diciembre 2017)

Entre tanto, parte de la academia señala que faltó fundamentar mejor y actuar sobre la redistribución de la riqueza.

En esta dificultad que tiene el gobierno del Frente Amplio de defender sus políticas redistributivas, parecería que solo podés redistribuir cuando tenés crecimiento. ¿Cómo vas a redistribuir en contexto de menor crecimiento si no tenés capacidad ni para defender la Tarjeta Alimentaria? Ese es el problema que yo veo. Para seguir redistribuyendo necesitas grabar más a los empresarios. Para grabar más a los sectores altos necesitas apoyos políticos, pero además la convicción de que lo querés hacer y un discurso, y no lo tenés. Entonces lo que podía pasar es algunas medidas tímidas de universalización de las transferencias pero que no tengan un correlato con una imposición a la renta más progresiva.

Ahora si vos hacés una universalización que no esté basada en un impuesto progresivo a la renta, lo que estás haciendo es regalarles plata a los ricos, básicamente Por eso para mi no puede estar nunca separada la discusión de la universalización de la discusión tributaria. Entonces, yo creo que las discusiones están separadas. (...)

Después otra cosa son todas las otras dimensiones, que son todas otras políticas porque la política de vivienda es cara, pero la tenés que hacer. Ahora me parece como que se debería plantear otro plan de equidad, con nuevas metas, ambiciosas, y sobretudo eliminar ese triunfalismo de que ya..., es verdad, la pobreza cayó mucho, pero en las otras privaciones no avanzaste tanto.

(Andrea Vigorito, Universidad de la República; octubre 2018)

Es el discurso de los derechos de la libertad, los civiles, del aborto, de fumar la marihuana, ... Ahora no son los derechos de la redistribución. Vos decís, son todos iguales y no entran en contradicción, es mentira. Es la gran mentira política. Nunca se dio el debate de decir hay un grupo de derechos que son de la redistribución. (...) Si, podés pensar en tránsitos, si podés pensar estas políticas sociales en el sistema educativo, ¿por qué no extenderlas en todas las escuelas?, si en todas las escuelas hay niños que abandonan, que tienen problemas. Porque parece que los pobres son los únicos que tienen problemas. Ese tipo de debates están omitidos en el MIDES. Están omitidos, con situaciones que te vuelven y te explotan, como la situación de calle...

(Carmen Midaglia, Universidad de la República; diciembre 2019)

En suma, las opiniones se contraponen. Lo enunciado por la política ejecutiva promulga una mirada más amplia de la política social, donde la asistencia no puede comprenderse de forma aislada del resto del sistema de protección social y se fundamenta en el derecho mismo a ser ayudado por el Estado cuando hay una situación de emergencia. Por otra parte, emergen las críticas más fuertes respecto a la promoción de la pasividad de los pobres y la generación de dependencia estatal por quienes defienden - desde una inscripción colectiva territorial - la participación y movilización social como el mejor mecanismo de efectivizar y reclamar los derechos. Pero, esta última visión la encontramos también en los militantes políticos de izquierda vinculados al trabajo territorial. Lo que resulta claro es que los debates no se generan -en su amplia mayoría- respecto a los fundamentos de la asistencia, si no a partir de las formas concretas que ha tomado y a las funciones que para unos y otros ha cumplido. Así es como encontramos otros discursos, provenientes de la academia que colaboró en los diseños del Plan de Emergencia y del Plan de Equidad, que mencionan la falta de fundamentación y defensa por los derechos de la redistribución de la riqueza.

### **Revalorando la cuestión social y la pobreza**

¿Qué hay detrás de las valoraciones anteriormente esgrimidas? Los discursos están teñidos por las experiencias vividas de los actores. Notamos los cambios y aprendizajes que implicó para muchos el actuar en lo social a través de operar en las políticas concretas. Y también aquellas otras perspectivas que nos hablan sin sorpresa ante la realidad de la miseria encontrada, si bien han sido las voces menos escuchadas y consideradas. En este escenario, aparecen nuevos problemas referidos a la cuestión social que se distancian tanto de la situación de emergencia social esgrimida durante el primer período de gobierno del Frente Amplio, como de la pobreza monetaria. Por un lado, distinguimos los problemas vinculados al contexto, al entorno y a los recursos con los que cuentan las poblaciones más deprimidas; es decir, las distintas violencias producto de los recursos ilegales como medio de sobrevivencia y el entorno en que se reproducen -cultural y materialmente - las familias (las madres adolescentes y las mujeres como cuidadoras y reproductoras). Por otro lado, aquellos referidos a las características individuales, como la inempleabilidad de las poblaciones en situación de pobreza estructural.

La pobreza monetaria se ha reducido y aquella que resta parece hacer visible otro tipo de dimensiones que no se resuelven solamente mediante las ayudas monetarias. ¿Estamos entonces ante un problema de qué tipo? ¿De desocialización, de medios de vida alternativos, de una cultura de la pobreza, de problemas de acceso a los servicios sociales? ¿Son combinaciones de varias?

¿Nos estamos refiriendo a la misma pobreza que agrupa a todos los asistidos? ¿Qué nos dicen los actores?

### **a) Las definiciones y visiones de la pobreza que se alejan de lo monetario**

Por un lado, identificamos visiones de la pobreza vinculadas a las nuevas problemáticas que se plantean luego como problema social y, a su vez, cuestionamientos y distancias a las definiciones de la pobreza monetaria clásica. Dimensiones como la autonomía y la participación social, el entorno, los servicios y la educación asoman en los discursos.

La pobreza de ingresos bajó, ya sabemos..., el problema para mí es la pobreza en otras dimensiones, las cuestiones más de participación social y autonomía, por un lado; por otro, la vulnerabilidad, porque ... cambiaron los ingresos porque hubo un período de crecimiento que empleó gente y pudiste aumentar los salarios, en contextos más difíciles no lo vas a poder hacer.

(Andrea Vigorito, Universidad de la República; octubre 2018)

También discutíamos como se calcula el nivel de pobreza, ahí en la Comisión, porque ya teníamos conciencia de que no era sólo pobreza como la calculan los economistas, hay toda una parte cualitativa, de entorno. Tu podés tener unos ingresos...por arriba del nivel de pobreza, pero estás viviendo en un entorno, donde las cañadas desbordan, de repente está un poquito mejor que la de tus vecinos, pero los cuartos están llenos de humedades, no hay ómnibus, ...no hay servicios, para ir a la policlínica hay que caminar ocho cuadras .... No los mandan a la escuela, pero se entiende, no los mandan porque no tienen calzado adecuado, las madres no trabajan, entonces... para qué se va a mojar el niño, no tienen botas. Nosotros en esa comisión cuestionábamos que la pobreza es humana también, es una ausencia de calidad de vida, una ausencia de educación, aunque las familias tienen acceso a los electrodomésticos ni que hablar. Porque es más fácil tener acceso a un buen celular, una televisión con cable, que a una buena educación o un buen servicio de salud sin tener que ir a buscar los números a las cinco de la mañana. Entonces, más a mi favor, cuando asumí el Frente Amplio se mejoró, se ve que se mejoró, pero esa gente... no tienen todavía todo el servicio entubado ...No podés ni caminar, tenés que llevar tus botas de goma. Eso es anecdótico.

(Teresa Supervielle, representante OSC, Infancia; agosto 2019)

Logramos por primera vez esta definición de que no son los ingresos, lo que define la pobreza, sino que es mucho más complicado, y hay una multiplicidad de factores que hay que tener en cuenta. Porque podés tener muy buenos ingresos como en muchos asentamientos existe, pero el tema de la utilización de los recursos que te da la sociedad no los saben utilizar. Esa definición me parece que es lo más importante que se logró en el último gobierno y eso quedó plasmado en el programa de lo que se suponía que iba a ser este cuarto gobierno. Mucho énfasis logramos ponerle al tema de la interinstitucionalidad, que había que cambiar la cabeza, ... Ahí con el SNIC (Sistema de Cuidados) que fue la batalla más grande que logramos, hay un adelanto bien interesante de accesibilidad para todas las mujeres y que los CAIF no estuvieran sólo en las áreas más críticas y que se abrieran las posibilidades a las mujeres trabajadoras con el sueldo mínimo que son miles, esa fue una batalla muy grande y sigue siendo. (...) Como decía Graciela que estaba metida en todos los asentamientos, las mujeres me hablan de que es una porquería la agenda de derechos. Había mujeres que había que decirles 'Ud. ahora tiene la policlínica que le da todas estas cuestiones, todos estos derechos, un curso de tal cosa',

pero los militantes no tenían ni idea. (...) Los temas de la agenda tradicional política que toman los periodistas y politólogos: el déficit fiscal, políticas de desarrollo; ¿qué le importa en el barrio a la mujer pobre esas cosas? No lo siente ella en su vida cotidiana. Y una de las cosas que se ha logrado, y yo creo que, gracias al movimiento de mujeres, es que la macroeconomía se volvió cotidiana, esto que nosotros hablamos de cómo identificar los problemas de pobreza tiene que ver con identificar los problemas de la vida cotidiana.

(Margarita Percovich, parlamentaria Frente Amplio; diciembre 2019)

No me olvido más porque en el año 2005 con el PANES, la primera ola para ir a entrevistar a la gente la organizó la facultad. Y los docentes, quienes te decían que sabían como era el Uruguay, venían escandalizados por lo que encontraban. Te escandalizas que haya alguien sacando comida de la basura. Yo vivía en Toledo, no sé si ahora sigue existiendo ese asentamiento. Pasé una mañana y había un montón de gente construyendo casas con un montón de costanero. A la noche cuando volví estaba armado el asentamiento. A esa velocidad pasaban las cosas, y venían los docentes escandalizados que dormían donde estaban los alimentos degradándose porque ahí hay calor. Sabíamos que eso pasaba, pero ellos no, ¿qué pensaban?... ¿que la pobreza es el número que les aparece en el monitor?

(Julio, trabajador del MIDES, julio 2017)

El problema fundamental es que a los que vos tenés que emplear, no podés emplear, son inempleables, si no hacés otra cantidad de cosas. Entonces, las intervenciones de empleo están pensadas, en general, para poblaciones más empleables. Ahí hay un dilema, ¿no? Que ese es el gran tema que se planteó siempre entre el MIDES y el Ministerio de Trabajo. El MIDES inventó todos estos programas porque con lo que había en el Ministerio de Trabajo no podía.... Otra cosa, volviendo al PANES, que tenía el componente de Trabajo por Uruguay, ellos creían que iban a pasar los 40 mil titulares, pero pasaron 12 mil. ¿Por qué? No es tan fácil mandar a la gente a trabajar, eso te ilustra también que estos programas, lo mismo que los programas de proximidad, a pequeña escala, ¿cómo se escalan?, ¿cómo se universalicen a una escala más grande y que tengan impacto? Ese es un problema, no es lo mismo que dar una transferencia. Los problemas de escalabilidad en estos programas. (...) Hubo un contexto maravilloso. Entonces es todo evaluado en un pico. Es interesante ver si con el cambio en el ciclo económico, cambian también los resultados.

(Andrea Vigorito, Universidad de la República; octubre 2018)

## **b) La reproducción de la pobreza a través de las mujeres: la perspectiva de género.**

Aparece otra mirada complementaria con la anterior que contraponemos a la que resulta de los diagnósticos históricos que enfatizan el problema de la pobreza en la infancia, anunciado por Terra desde la década de los setenta<sup>399</sup>. Subyace como un diagnóstico en voz baja que reclama por la priorización de las mujeres y los jóvenes en situación de pobreza y que sostiene que el problema se enfoca por el lado equivocado cuando sólo se pone el énfasis en la infancia.

Teníamos un porcentaje muy grande, por la crisis (antes de 2005), de familias por debajo de la línea de pobreza y había una batalla por hablar de los niños por debajo de la línea de

---

<sup>399</sup> Juan Pablo Terra, *La infancia en el Uruguay (1973-1984): efectos sociales de la recesión y las políticas de ajuste.*, Montevideo, CLAEH, 1986.

pobreza, como si los niños nacieran de los árboles. Son las mujeres pobres, el entorno, las abuelas que los cuidan, entonces si tu no trabajas con ese problema, que es el entorno, nunca vas a solucionar el problema, porque además es bastante explicable que las parejas jóvenes se empobrecen cuando tienen hijos.(...) El tema es cómo evitas que eso suceda por el hecho de que te reproduzcas, y en todo caso, quieras tener un hijo si es que querés tenerlo. Está concentrada esa pobreza que se reproduce y se reproduce porque tiene problemas estructurales. Son generaciones que es muy difícil que cambien culturalmente cuando las mujeres, por ejemplo, toda la vida vivieron así, pidiéndole al Estado, viviendo con pensiones. El Uruguay siempre tuvo una visión muy tutelar hacia la maternidad, siempre tuvo políticas en ese sentido, pero lo que nunca se planteó fue cómo lograban la ruta de salida esas mujeres con los problemas que tenían. Creo que se fue avanzando en cada uno de los gobiernos. (...)

Fueron cosas que las teníamos en agenda, que las habíamos diagnosticado, y que de a poquito se fueron incorporando, como un problema de desarrollo. Si las mujeres abandonaban los estudios, no construían un proyecto de vida, no construían autonomía económica, iban a ser reproductoras de pobreza. En este último gobierno se avanzó bastante. (...)

El gran problema que tiene el Uruguay es la adolescencia; batalla ...de la prioridad a la primera infancia. Estoy harta de que me hablen de la primera infancia, si algo se ha hecho en este país es por la primera infancia. Millones de cosas durante décadas, desde antes del Frente Amplio. ¿Qué pasa cuando los chiquilines son adolescentes o preadolescentes, que hacen las madres? Y las personas que no tienen educación, no tienen recursos, amigos, es muy difícil. Y no le estamos prestando atención. No creo que estos programas - demasiado pensados de la sociología- enganchen bien con los problemas que tienen los gurises, con esos tentáculos que los agarran, apenas empezaron a hacer preadolescentes, en los últimos años de la escuela y los padres no pueden hacer nada contra eso. Terminan en el INISA, en la cárcel y todos tuvieron una infancia de violencia, los abusos, el maltrato físico y psicológico.

(Margarita Percovich, parlamentaria Frente Amplio; diciembre 2019)

### **c) Las violencias como problema social**

Las autoridades del MIDES reflexionan sobre el cambio acontecido desde el primer gobierno, en tanto aparece con mayor presencia la cuestión de la violencia en su sentido más amplio en la vida de aquellas personas que habitan los territorios empobrecidos. El cambio de mirada hacia esa “pobreza que nos queda”.

...yo creo que el problema social más grande.... Uno de los problemas sociales que recién estamos tratando de abordar ... Es decir, en el período pasado este tema se trató de abordar, a partir del Plan 7 zonas. Yo creo que es más que el Plan 7 zonas lo que hay que lograr, y que tiene que ver con una elaboración colectiva, donde hoy el Ministerio del Interior se da cuenta que es con todos. Hay problemas estructurales que con el policiamiento no se resuelven. Entonces no puede haber Plan de gobierno que aborde la pobreza que nos queda y las posibilidades de desarrollo como sociedad que no tenga una pata en el tema de la violencia en sus sentidos más amplios. Es decir, cuando yo voy a la presentación del programa Cercanías y se dice con total naturalidad: “bueno a fulana, y a Lucía la encontramos en un galpón con sus hijos que estaban viendo las zonas de las bocas y el jefe de los narcos, allí tenían la cédula de identidad de Lucía, la Tarjeta Uruguay Social de Lucía, como garantía...” Se dice como al pasar, y vos decís: ¿la zona del narco? ¿Qué es, territorio liberado?

Cuando nosotros trabajamos acá, en Marconi y Casavalle, ¿qué decimos? Estamos disputando el territorio. Si, hay una disputa del territorio, y está bien, estamos elaborando un Plan entre todos... Sin embargo, vemos que, obviamente como no actuamos solos, también los narcos quieren defender su terreno, además de pelearse entre ellos en sus propias luchas por

copar el territorio. ...además de cómo nos condiciona con la población que viven en estas zonas, las zonas donde suceden estos hechos de violencia. También con los trabajadores que trabajan en el marco de situaciones de violencia muy duras. Tenés situaciones en que se entremezclan los problemas: el sindicato de los trabajadores, con los habitantes, con todo... con una definición de que el Estado no se retire. (...) Tenemos un 9,4% de pobreza, de ese 9,4 de pobreza tenés que los menores de 14 años son un 18 % y, a su vez, si vos miras en el territorio, la distribución también tiene concentración. (...) Yo creo que abordar la pobreza que nos queda es ir más allá de la eliminación de la indigencia, pensando en la multidimensionalidad, no sólo en los ingresos. Por eso creo que uno de los ejes de este quinquenio que sea la pobreza que nos queda es sustantivo.

(Ana Olivera, Subsecretaria MIDES:2005-2010; 2015-2020; diciembre 2017)

El otro día saliendo del Sodre, que fue una cosa maravillosa, que entregamos 700 certificados de Asistentes Personales a quienes habían hecho todo el curso, de todo el país, se me acerca una mujer y me dice “ yo estuve con Ud. en un acto de cierre del PANES porque yo estaba en Rutas de salida” . Entonces, ...O sea, la mujer hizo ese proceso que nosotros pretendíamos, pero todos no. Después empezaron a jugar otros temas, porque hay temas como tenemos hoy que es de la lucha y la disputa del territorio con el narco y el crimen organizado que en ese momento no lo teníamos.

(Marina Arismendi, Ministra MIDES:2005-2010; 2015-2020; diciembre 2017)

El tema de las bandas de narcotráfico y las bocas de pasta base resulta complejo. Algunos trabajadores que están desde hace tiempo en los territorios en cuestión destacan que no es algo nuevo, que sucede desde hace tiempo, aunque se ha acentuado últimamente. La temporalidad que asume este cambio no parece clara y descifrable. No es fácil desentrañar si existe la metamorfosis del delito como lo plantea Kessler para el caso argentino<sup>400</sup>. Hay relatos que hablan de un cambio en los códigos de los delincuentes, relatos que coinciden con la expresión de un preso a quien entrevistamos<sup>401</sup>. El tema del delito, pero sobre todo el vinculado a la droga es una cuestión que se interpone y habita con las poblaciones asistidas y con los trabajadores que intervienen en la proximidad.

Cambió del día a la noche ... desde que entró la droga. Hace unos añitos. Tomaron la mitad de la manzana. Los narcos -Y hace unos 15 años, 16, después que empieza, que se va la dictadura. Después que viene el desquebrajar de los partidos, y de la política y no sé cuánto, empiezan a venir los bichicos, empiezan a andar todos. La droga va y la droga viene, la droga va y la droga viene. Yo conozco gente que está en la policía. Un televisor pa' vos y otro pa' mí. Cien pesos pa' vos y cien pesos pa' mí ...

(Pepe, militante barrial del Frente Amplio, noviembre 2018)

---

<sup>400</sup> Gabriel Kessler y Mariana Luzzi, *Sociología Del Delito Amateur*, Tramas Sociales, 25, 1a ed. (Buenos Aires: Paidós, 2004).

<sup>401</sup> Se detalla en el capítulo V.



Iban a afanar a otros barrios de más plata digamos, muchas veces traían y repartían una parte de lo producido, digamos [ríe] en el barrio, es decir, el modelo del chueco Maciel y muchos de esos viejos bandidos todavía viven en el barrio y fueron motores de la organización social del barrio..., todos los que vinieron un poco de afuera, digamos, a participar en el proceso de organización del barrio se apoyaban fundamentalmente en los viejos bandidos, son muy queridos, además.

(Martín, militante social, octubre 2018)

Nosotros vimos instalarse la droga. Explotó cuando vino la democracia y fue como... y explotó sobretodo con los adolescentes, fue brutal. Y eso fue creciendo, creciendo, creciendo y comparto que no se supo trabajar bien. (...) Ahí había una discusión muy grande, la misma que hay ahora. La discusión sobre los centros cerrados estos y la otra cabeza que es que vos tenés que salir y podés salir. (...) Esa discusión de metodología la tenemos adentro de la izquierda. Tuvimos muchos aliados, los salesianos, el cura divino que trabajamos con Tacurú. Pero el proceso es casi inevitable que donde hay pobreza y los chiquilines no están muy cuidados van a gastar en la droga. También muchas mujeres sobrevivieron vendiendo droga, y empezaron a trasladar. Y cuando se empezó a institucionalizar, los consejos, etc., se metieron ahí los narcos, eran concejales. Porque con tal de ejercer el poder y controlar tipo mafia. Es como dice Leal, ...si vos no enfrentas eso, se adueñaron con plata y con sobrevivencia de la gente, es un problemón. (...) Si no sos estricto. Le ha pasado a toda América Latina, ¿por qué no nos va a pasar a nosotros?

(Margarita Percovich, parlamentaria Frente Amplio; diciembre 2019)

La exclusión de Casavalle y de algunos otros enclaves son exclusiones históricas. No es el narcotráfico el causante de... Y le terminás agradeciendo a los delincuentes, de que llaman la atención sobre una zona que, si no, a nadie le importa. Es medio perverso, la función social de la delincuencia finalmente tiene una función social coordinada con este gobierno que es de izquierda, que tiene sensibilidad social. Pero es una combinación social interesante porque si el gobierno se olvidó que tenía que intervenir ahí, por la seguridad interviene. Hay una especificidad ligada a la ilegalidad y al mundo de las drogas en particular, pero hay un basamento estructural de pobreza y exclusión, de las leyes, del populismo punitivista, del endurecimiento de penas que hubo desde 1995 hasta acá, ...

... Claro, si vos tenés otro tipo de políticas penales, medidas alternativas a la privación de libertad, regulación del mercado de las drogas, todo eso reduce la violencia. (...) ¿Por qué quieren gente en la cárcel si saben que es más caro y no da resultado?

(Paula Baleato, Coordinadora Programa Infancia y Adolescencia El Abrojo; octubre 2018)

### Lo explica Gustavo Leal:

Eso es un cambio bastante radical ... hay un actor nuevo ahí, en los barrios más periféricos y hay un vínculo con el delito que cambió a partir del 2002. Ya ahí, nosotros estando en el Abrojo teníamos como una percepción de que había un cambio de códigos, nosotros que trabajábamos mucho con la gente en situación de calle. Toda la política de reducción de riesgos y daños vino con fuerza con la emergencia de la pasta base. Fue un fenómeno que comenzó y explotó en la población de situación de calle.

Entonces todo ese fenómeno, de la introducción del narcotráfico, mejor dicho, del microtráfico en esos barrios, cambia la ecuación del delito y empieza a incorporar a sectores de la población, a la microventa como parte de la estrategia de subsistencia. Y como parte de una

estrategia que no necesariamente se vivencia como un delito, sino como una actividad ilegal. Es distinto, porque la cosmovisión o la representación de ciertos sectores de lo que es un delito está asociada al ejercicio de la violencia, relacionado al hurto y la rapiña, o a un homicidio. Pero la actividad ilegal como el contrabando, no necesariamente la gente está delinquiendo cuando va a bagayear. Eso, la forma de cómo se percibe el contrabando que es una actividad legal pero no un delito, uno puede hacer como un paralelismo conceptual para entender como se empezó a vivenciar el microtráfico en estos sectores. Era como algo que era ilegal pero que, en principio, no estaba asociado a una estructura de delito duro. Lo que sucede es que la propia dinámica del microtráfico va generando... , va avanzando sobre un proceso de radicalización de la violencia en los entornos del negocio.

Y te termina cambiando la ecuación de convivencia en el lugar, entonces ahí empieza... la actividad que es ilegal se comienza a defender a la fuerza, porque empiezan a haber fenómenos de rapiñas dentro de las propias bocas, se roban entre ellos...eso va generando un espiral de violencia, se van cobrando cuentas. Yo creo que eso termina de cambiar la lógica del vínculo de los sectores sociales con el Estado. Porque empiezan a aparecer personas de referencia en la comunidad, que empiezan a ocupar lugares que antes podía tener el Estado.

(Gustavo Leal, asesor político del Frente Amplio; octubre 2020)

Por su parte, una trabajadora del MIDES nos cuenta de una mujer que fundamentaba su relación con el negocio de la droga como forma de sobrevivir: “*yo lo hago para vivir*”.

Ahí nosotros trabajábamos con una familia que ella era la dueña del barrio. La dueña. Nos pasaba de ir con XX y que ella saliera y mirara a los que estaban en la cuadra y dijera “ese auto no se toca”; perfecto, no nos pasaba nada. Una vez con mi compañera nos pasó algo y teníamos que salir y nos pusimos muy nerviosas y la llamamos por teléfono y le dijimos “estamos re asustadas” y nos dijo “vengan para acá chiquilinas”. Fuimos, nos acompañó a la parada del ómnibus... Y un día fuimos a la casa y no estaba. Parece que a la casa de adelante de ella se había mudado uno que era más pesado y le dijo “este lugar es mío, o te vas o...”. Pero, esa mujer vendía, pero no consumía y el vínculo que tenía con sus hijas era maravilloso, maravilloso. Sus hijas eran su vida y ella te decía “sí, yo lo hago para vivir”. Y realmente era así.

(Mariana, trabajadora del MIDES, julio 2018)

## **¿A quiénes deben dirigirse las políticas asistenciales y a quiénes olvidó?**

### **Entre la focalización y la universalidad**

El debate entre políticas universales y políticas focalizadas ha sido un clásico en América Latina<sup>402</sup>. Cada tipo de política se asocia a una visión determinada del Estado social. En la actualidad, la CEPAL promueve visiones que enfatizan el retorno del carácter universal de la política social juntamente con la complementariedad con políticas focalizadas y afirmativas. Sin embargo, este debate no fue considerado un problema para la conceptualización de lo social en el Frente Amplio. Si bien existieron discusiones al respecto, desde un inicio la idea de la complementariedad y de

---

<sup>402</sup> A. Sojo, *Protección social en América Latina*, op. cit.

que debía actuarse sobre ambos frentes estaba presente. Lo focalizado contra lo universal fue una falsa oposición.

Recordemos la fundamentación respecto a que las políticas focalizadas serían “puentes” de inclusión hacia los derechos universales<sup>403</sup>. Esta idea aparece reforzada en los diagnósticos, las fundamentaciones y la existencia misma de este tipo de políticas y, principalmente, con la puesta en marcha de los programas de proximidad. Al inicio, el diagnóstico sostenía principalmente que la dificultad de acceso a los derechos y servicios sociales recaía en las características de las familias, y por eso había que ir a buscarlas, a ayudarlas a que lleguen a la educación, a la salud. Pasado un tiempo, comienzan cuestionamientos respecto a que son las instituciones universales las que expulsan y rechazan a determinadas poblaciones. El debate resulta, por momentos, circular entre la búsqueda de responsables por la vulneración de los derechos de las personas, que oscila entre el individuo y las instituciones. También aparece la preocupación por la correcta focalización: a quién se le otorga beneficios, y cómo son elegidos los beneficiarios. Profundizamos estas ideas a partir de la palabra de los actores.

Respecto a la complementariedad entre las políticas focalizadas y universales, se expresa Ana Olivera:

El tema que, cada tanto, reingresa es el de contraponer lo focalizado con lo universal. Más allá que nosotros, los frenteamplistas como fuerza política, en todos nuestros documentos decimos que no están contrapuestos. En el documento del 2004, el Uruguay Social, está dicho a texto expreso. ...es decir había que desplegar las políticas universales vinculadas con el mundo del trabajo, vinculadas con la educación, vinculadas con la salud, pero además había que llevar adelante un plan de emergencia, porque el Frente Amplio desde 1999 decía que había que llevar adelante un plan de emergencia en este país. (...) A tal punto que, en la crisis del 2001, el Frente Amplio lo plantea sobre la mesa. Cuando la crisis, el Frente Amplio vuelve a insistir con la necesidad de instrumentarlo, y de hecho la Intendencia de Montevideo hace una convocatoria a los diferentes organismos nacionales y desarrolla un plan de emergencia en Montevideo, donde están incluidos en el 2002 los programas de trabajo transitorio, programas alimentarios, programas vinculados con la salud. Tiene 25 policlínicas y sigue teniéndolas, aunque la gente tenía mutualista, pero no tenía cómo comprarse los medicamentos. Por lo tanto, nosotros incrementamos la dotación de medicación gratuita en las policlínicas de Montevideo. Te dije: alimentación, salud y trabajo. Son las tres áreas en las que básicamente se desarrolló la emergencia en Montevideo, más los programas de calle que también fuimos los precursores.

(Ana Olivera, Subsecretaria MIDES:2005-2010; 2015-2020; diciembre 2017)

Cuando nosotros ganamos, pero perdimos, (*se refiere a las elecciones de 1999*), ganamos en la primera vuelta y perdimos en la segunda, ya había una estructura de Plan de Emergencia, tenía un capítulo dedicado a la infancia, otro que tenía que ver con la alimentación, estamos

---

<sup>403</sup> Se detalla en el capítulo I.

hablando pre-2002. Tenía que ver con el tema habitacional (tugurios, pensiones), puestos de trabajo, capacitación para el trabajo, formalización. Es decir, había toda una cantidad de cosas que apuntaban hacia eso. Y en aquel momento ya estaban planteadas las transferencias monetarias como una herramienta.

(Marina Arismendi, Ministra MIDES:2005-2010; 2015-2020; diciembre 2017)

En un segundo momento, a la hora de darle forma al Plan de Equidad, se reforzó por parte de la academia la idea de armar una red de asistencia, inspirada en los intentos europeos.

...traté de ensamblar las nuevas políticas- estas de emergencia- más las otras que ya venían desde fines de los años noventa, que parecían conformar esta red de asistencia que se debatía en Europa, se podía reforzar pensando en esta red que adquiriera formato de planes. Ahí el Instituto de Economía miraba las líneas (de pobreza) y terminamos armando un paquete, y el Plan de Equidad, el marco de referencia teórico, que estaba muy inspirado en lo que discutía Europa. - Y sobre todo el IECON se había dedicado a todos los debates y recoger los formatos del Progreso mexicano, y de todas las transferencias de renta condicionadas, algo de Brasil.

(Carmen Midaglia, Universidad de la República; diciembre 2019)

La visión de atender la emergencia de los primeros años de gobierno fue transformándose con el Plan de Equidad. Existieron instrumentos para trascender una visión asistencial focalizada en la emergencia de los primeros años. Ana Olivera se refiere al Consejo Nacional de Políticas Sociales en el marco del Gabinete Social, el Plan de Equidad y la Estrategia Nacional de Infancia. Esto habilitó a poner en diálogo a varios actores institucionales. Con la Reforma Social de Daniel Olesker (2011), la estrategia fue diferente. Para lograr una mayor interinstitucionalidad que actuara de forma conjunta, en lugar de priorizar planes específicos, se planteó la estrategia de crear programas interinstitucionales para actuar sobre las situaciones de pobreza y vulnerabilidad social más complejas. Fue en ese contexto que surgen los programas de proximidad. Estos programas, a los que se les devuelve la crítica -por parte de la academia y desde los actores territoriales- de ser “hiperfocalizados”.

Presentamos entonces, por un lado, la visión desde la política con la una mirada más abarcativa, queriendo trascender la emergencia, ya sea a través de la creación de nuevas formas institucionales o de la generación de programas. Por otro lado, las visiones más críticas sobre el hacer focalizado, proveniente de la academia y del quehacer técnico en el territorio.

Ana Olivera nos explica:

Sí, el Gabinete Social funcionaba, sí el Consejo Nacional de Políticas Sociales funcionaba ...¿Hoy no funcionan? Si, hoy funcionan. Yo creo que las diferentes instituciones no le dan la jerarquía ni los temas de resolución que tuvieron en ese momento (*se refiere al primer período 2005-2010*). Porque el Plan de Equidad y la Estrategia Nacional de Infancia tuvieron potentes interlocutores de toda la institucionalidad que nos permitió resolver. (...) No hubiéramos

podido diseñar el Plan de Equidad si no hubiese habido esa masa crítica que quería trascender la emergencia realmente. Por eso nosotros discrepamos de que se llamara Plan de Equidad, porque ya la palabra Plan daba, lo que yo dije el otro día, esa idea de que era el Plan de Emergencia con otro nombre. Y nosotros queríamos saltar sobre eso. Nosotros queríamos que realmente hubiera un planteo que fuera más allá de las políticas focalizadas. Teníamos que abordar las políticas focalizadas, seguir trabajando, lo que hoy seguimos diciendo 'la pobreza que nos queda', pero teníamos que... Inclusive el propio régimen de Asignaciones Familiares va más allá, levanta un poquito la mirada de la pobreza, esta ahí en esa franja intermedia.

(Ana Olivera, Subsecretaria MIDES:2005-2010; 2015-2020; diciembre 2017)

Con el transcurrir del tiempo, las mayores críticas sobre las políticas asistenciales del Frente Amplio recaen en su focalización, e incluso la 'hiperfocalización'. Estos discursos lo encontramos en técnicos sociales y también por parte de la academia vinculada con el trabajo social<sup>404</sup>.

...es que las políticas sociales están pensadas de forma focalizada, por una cuestión de economía de Estado, también. No se está pudiendo subvencionar, colapsa el Estado. Tiene tantas personas con tantas dificultades que, si pensara realmente en generar ciudadanía en relación con las responsabilidades del Estado en el ofrecimiento de las necesidades básicas, colapsaría. Entonces, es la inclusión en esta cuestión de la competencia, de la dinámica de la competencia. Es decir, generar herramientas para que la gente compita. Después el Estado se abre, digamos. Trata de ser como de bienestar generando las bases para después empezar en un período de mercado. No hay como una continuidad. Es decir, esta persona puede, de repente, construir alguna herramienta que le hace encontrar un empleo muy precario y lo que le pide el Estado es: 'bueno, conservalo a como dé lugar', ¿no?

(Damián, trabajador social de una policlínica barrial, mayo 2018)

... hubo una profundización, de que en realidad cada día se requiere más especialización y un programa para cada persona. Los programas por problemas, no los comparto. Porque la oferta genera la demanda también, esto no quiere decir borrar la singularidad, que se necesita respuestas individualizadas. Pero cuando se entra en una lógica de lo tan especializado, deshumaniza. Entonces vos tenés para el niño A, para el niño B, para el niño C, o hay un lugar donde van sólo niños. Bueno si hay una donde van niños, pero esos también son A, son H. Esos niños no se van a juntar nunca. ¿Dónde se juntan los H con los A? ¿Cuándo? ¿Cuándo crezcan? ¿Cuándo los H se transforman en A?

(Paula Baleato, Coordinadora Programa Infancia y Adolescencia El Abrojo; octubre 2018)

Esta idea de "poblaciones objetivo" de los programas asistenciales, con criterios estrictos y supervisados nos lleva a un ejemplo concreto que nos relata una trabajadora del MIDES. En este caso, frente a una situación de abuso, la trabajadora se ve impedida de actuar porque no se corresponde con la población objetivo.

A mí me pasó un día de pelearme con mi supervisora porque había una niña, ésta que te dije que había manifestado que habían abusado de ella, y me dijo "no hagas ese acompañamiento porque la niña tiene cinco años y ya no es población de UCC".

(Mariana, trabajadora del MIDES, julio 2018)

---

<sup>404</sup> Esta última postura la detallamos en el capítulo II respecto a las discusiones sobre el ICC.

Al anterior relato, contraponemos:

...el otro día; que se eligieron casos de los tres programas (Jóvenes en Red, Cercanías y UCC), y vos ves ahí que estamos realmente llegando adonde tenemos que llegar... Ahora con problemas que quizás la elaboración que hemos hecho es insuficiente y las estrategias que hemos diseñado no son .... Porque no podés tratar igual a lo que no es igual. Entonces yo no puedo tratar a una mujer con tres hijos, adicta, la tengo que tratar distinto que a una mujer víctima de violencia, que la violencia no está solamente en los sectores pobres, pero allí está unida a otras violencias ... Entonces yo creo que el abordaje de la pobreza que nos queda es una tarea en la que tenemos bastante por delante con este condimento que yo te digo, que la gente dice :'basta de los pobres!'.  
(Ana Olivera, Subsecretaria MIDES:2005-2010; 2015-2020; diciembre 2017)

### **¿A quién debe otorgarse la asistencia y mediante qué criterios?**

Encontramos cuestionamientos referidos a los criterios definidos para el otorgamiento de las prestaciones. Por un lado, discuten sobre aquellos que priorizan la identidad frente a la necesidad. Por otro lado, cuestionan la focalización que no permite promover la redistribución. De este modo, para algunos actores, los criterios de justicia para el otorgamiento de las transferencias monetarias resultan inadecuados cuando favorecen a determinadas poblaciones específicas con fundamento en la nueva agenda de derechos, como por ejemplo las prestaciones para la población transgénero (la tarjeta Uruguay Social y la pensión por restitución a víctimas de la dictadura). Este aspecto también lo observamos entre la propia población asistida que cuestiona a los vecinos por el merecimiento para recibir prestaciones<sup>405</sup>, aludiendo al criterio de la aptitud para el trabajo Así, lo comenta un pastor evangélico, referente de un barrio:

Está como media injusta la cosa, yo lo veo como un poco injusta porque, digo, no están enfermos (refiriéndose a la población transgénero) y pueden trabajar porque también digo, no sé si es ley, pero hay cupos para ellos para trabajar en diferentes lugares. (...) Y todavía una pensión de once mil pesos. (...) Yo fui a hacer los trámites para la jubilación y parece que fui una de las beneficiadas con el incendio del BPS, porque lo mío no aparece nada. ¡Nada de nada!

(Luis, pastor evangélico, noviembre 2018)

En este sentido, pero desde otro enfoque, la academia enfatiza que no se priorizó los derechos de la redistribución.

Es un avance jurídico porque vos les das espacios y reconocimiento a personas que fueron discriminadas brutalmente. Los afros, nosotros no tenemos indígenas, pero todos los problemas étnico-raciales, las mujeres, la infancia que no tuvo voz, a grupos culturales..., entonces es un avance jurídico que se llaman derechos civiles generalmente, en los derechos de la libertad, de

---

<sup>405</sup> Detalles de este tipo de cuestionamientos lo analizamos en el capítulo V.

la expresión, pero es un retroceso político. Primero, esos derechos no tienen sello, vos podés decir que la gente más conservadora no quiere la diferenciación sexual, ... pero los liberales te lo pueden llevar perfecto y seguir siendo liberales económicamente. No tienen sello, entonces es un avance jurídico, pero un retroceso político porque es mentira que son derechos de la misma naturaleza.

Los derechos sociales y económicos son de redistribución. Supone políticas redistributivas, suponen tocar el capital, que son distintos a los derechos étnico-raciales y de género, porque redistribuyen. En esa cosa que todo es derecho, vamos con los derechos... Los derechos económicos son tocar el capital, en las sociedades occidentales. Y los derechos de identidad son otra cosa. Ahora que vos me digas que los problemas étnico-raciales y algún porcentaje de los problemas de género tienen problemas que son también pobres, eso es otra cosa. Pero ¿son pobres porque son afrodescendientes? Sí, claro porque fueron esclavizados, pero, en realidad, ¿qué es lo que prima ahí? Yo cuando daba en la clase en el diploma afro, les decía: si yo tengo una mujer que está en la extrema pobreza y es blanca y una mujer que está un poquito mejor que la extrema pobreza y es negra, ¿a quién le doy? Entonces eso de la armonía es discursivo. Es el discurso de los derechos de la libertad, los civiles, del aborto, de fumar la marihuana, ... Ahora no son los derechos de la redistribución.

(Carmen Midaglia, Universidad de la República; diciembre 2019)

### Un militante y trabajador del MIDES reflexiona al respecto:

Astori (*ex Ministro de Economía en 2015-2020*) se alegra porque aumenta el PBI, las exportaciones, la venta de autos cero km, pero andá a los barrios, no estamos tocando los intereses. Más allá de las políticas sociales que podamos haber hecho nosotros, el 70 % es por el ciclo económico. Hay una crisis y todo eso se pierde. No es que estemos gobernando para los más pobres o menos privilegiados. Estamos cuidando los intereses para los privilegiados, cuidando los intereses financieros, generando un aparato represivo como que la izquierda fuera siempre gobierno. Algún día vamos a perder el gobierno. Es cierto que estamos haciendo cosas para mejorar las condiciones de vida de los más humildes, pero no estamos tocando ningún interés de los que hay que tocar si uno quiere ser de izquierda y transformar el mundo.

(Julio, trabajador del MIDES; julio 2017)

Hemos analizado también una implementación dualizada de lo social, por un lado, los derechos del trabajo, y por otro, la asistencia social. Dos esferas que en la implementación concreta tienen dificultades para concebirse desde una mirada global. Un relato de una representante de la sociedad civil lo explica, identificando dos poblaciones en cuestión: el proletariado y el lumpen proletariado, utilizando categorías marxistas. Los trabajadores versus los marginales.

La izquierda no tiene una tradición ni una comprensión política de la exclusión social. O la izquierda más tradicional, porque son el “lumpen” en la categorización. Entonces el movimiento social son los trabajadores organizados, pero no hay una comprensión o una lectura de la exclusión y creo que hasta el día de hoy no hay.

(Paula Baleato, Coordinadora Programa Infancia y Adolescencia El Abrojo, octubre 2018)

## La clase media baja, ¿un sector poblacional olvidado?

Un sector de la población aparece mencionado, tanto por académicos como por actores barriales, como aquel que ha sido dejado de lado: nos referimos a la clase media baja. De alguna manera emerge el cuestionamiento hacia los gobiernos del Frente Amplio por el hecho de haber enfocado sus políticas hacia los sectores más pobres, olvidando otros asuntos como la atención a la vulnerabilidad a la pobreza, la estratificación social, la redistribución del ingreso. Cuestionamientos que realizan los actores territoriales, algunos actores de la academia, y también la oposición política. Cuestionamientos que no han sido compartidos totalmente por las autoridades políticas del MIDES, pero donde existe un reconocimiento y aprendizaje respecto a la dificultad de llegar con recursos a “*los caídos*” de la crisis del 2002. Veamos ejemplos que reflejan las posiciones.

Algunos representantes de la academia opinan que no se atendieron las clases medias bajas o los sectores vulnerables, cada uno lo llama a su manera, pero refieren a aquellos no tan pobres, con riesgo de caer en la pobreza. ¿Qué características los diferencian? Situaciones un poco mejor en las condiciones de vida, o estar muy cercanos al umbral del punto de corte del ICC. Lo relata Carmen Midaglia:

...El mirar sólo la pobreza y no la estratificación social, no darte cuenta de que, en Uruguay, en Argentina, y en algunas zonas de Brasil, tenés un sector medio bajo que es importante. Eso es un error político, porque los altos siempre se te van, y la media alta se te va a ir cuando le pongas tasas (impuestos), ahora los otros se te van porque no los beneficia con nada. (Por ejemplo) Olesker discutía que la Reforma de Salud los beneficiaba, pero son beneficios que son poco tangibles. Porque si no te atienden en la mutualista, o te atienden mal, vas al Maciel y te atienden bien, son beneficios que.... Nosotros mostramos en el estudio que hicimos que los pobres y las clases medias bajas, la diferencia es el número de hijos y más mujeres. Esa es la diferencia que hay. Y la diferencia está en el material de construcción de la vivienda, es decir, unos viven en asentamientos y otros viven en viviendas muy precarias al fondo de la casa de la madre. Compran en los mismos lugares, toman el mismo ómnibus, ¡es terrible!, y uno recibe y el otro no. Es terrible. Con las cercanías que tenemos nosotros.

Entonces lo que te llevo fue a incorporar en una perspectiva de izquierda, pero no es de izquierda, pero cree que es de izquierda, a incorporar el tema de la pobreza como un tema político que lo defiende también la izquierda, cuando vos tenés que defender la desigualdad y la desigualdad es entre estratos, y eso se olvidó. Eso se empieza a recordar ahora cuando tenés una concentración del ingreso disparatada. ...todos los sectores más radicales de la izquierda terminaron comprando el discurso de la pobreza y la extrema pobreza. Y se olvidaron de los sectores medios bajos. Discutía con Olesker...Él no estaba de acuerdo, decía que yo estaba equivocada, porque este gobierno había hecho una cantidad de cosas para los sectores medios bajos, y yo le dije “no”. Lo que vos le das a los sectores medios bajos son servicios que ellos ya los tienen. Se lo das de mejor calidad, pero lo tienen, ¿me entendéis? Cuando ves que le das una transferencia a uno y a otro no, y la distancia es muy corta. Nunca nos pusimos de acuerdo.



(...) Es claro, que los medios altos se te iban a ir, pero los sectores medios bajos no se te tenían porqué ir. Son los que te compran el discurso de la seguridad, y los que dicen: estos que no trabajan le dan plata y a mi no. Porque se ven, porque nosotros no tenemos muros. Conviven en el mismo territorio, las distancias para nosotros no son tan grandes.

(Carmen Midaglia, Universidad de la República; diciembre 2019)

Desde los barrios:

Pero vamo' arriba, también tenemos que trabajar con la otra clase (*se refiere a la clase media baja*) que tiene algunos problemas resueltos ya, que están en otro nivel, que no necesitan ni saneamiento, ni recolector de basura, ni que le levanten los basurales endémicos. Tenemos que trabajar con esa gente también, que ya llegó a un piso pero que también entienda que puede seguir mejorando.

(Pepe, militante barrial del Frente Amplio, noviembre 2018)

Una vecina cuestiona su acceso al derecho a una jubilación y lo compara con las otras prestaciones que otorga el MIDES.

... Y la hija de los dueños me salió de testigo que yo trabajé en la casa y me negaron la jubilación. Así que sabés que no es fácil, pero no lo hacen con todo el mundo igual, porque yo conozco gente que en su vida nunca trabajó, no hizo nunca nada, y le dieron una casa, una pensión y..., tiene todo y tiene el MIDES que la acompaña, que la lleva y que la trae. A mí no me dan nada. ¿Sabés lo que me contestaron en el MIDES cuando vinieron a mi casa?

-¿Qué te contestaron?

-‘Ah señora, pero usted tiene una casa y vive decente’. Tenés que ser un bichicome, vivir bajo dos chapas para que te den algo y eso ¡es vergonzoso!

(Laura, vecina de un barrio periférico de Montevideo, agosto 2018)

A esto se suma, otras problemáticas que se han apoderado de los barrios periféricos, como el microtráfico de drogas, a veces oculto entre los más carenciados, y que hace cuestionar a quienes les llegan los recursos estatales entre los vecinos de los barrios.

Estaba en el concejo y ahora lo tengo de presidente del Concejo, ahora es el presidente del concejo (risas) ¿qué te parece? Entonces ¿vos trabajas con un ladrón? ¡No! ¡No podés trabajar con un sinvergüenza de esos! Ese es de los más grandes de la droga acá en el barrio, los más grandes de la droga son el XXX y el primito. Hay uno que tiene catorce casas, y le dieron vivienda porque como no tiene ninguna, se la dieron al pobre desgraciado. Se la dio el Plan Juntos. El Plan Juntos no miró quien era el que necesitaba, el Plan Juntos vino y les dijo: ‘Tomá, tomá’. Empezaron diecisiete y hoy son treinta y cinco.

(Elsa, vecina, ex militante social, julio 2018)

Una vecina agrega:

M: A la gente del otro lado le dieron casa. ¡Si! ¡Preciosas casas!

E: Salió en la televisión, porque una vez hicieron una denuncia de alguien que la había vendido. ¿Era verdad?

M: Sí, vendieron. (...) Ahora, Paola, anda en una casa abandonada. Es porque están en la droga. Si vos tenés gente que está en la droga no le des nunca nada porque lo va a vender y va a terminar en lo mismo. Paola fue una mujer alcoholizada de joven, tuvo problemas con todo el mundo. Dos de los hijos salieron ayer de la cárcel.

(Marta, vecina de un asentamiento, junio 2018)

Desde la sociedad civil organizada, también se plantea el trabajo con las familias que no son tan pobres, aquellas que son vulnerables a la pobreza.

... porque es cierto que se han hecho políticas focalizadas y que es importante porque muchos estaban dejados de lado, pero si no se trabaja también con los que están al borde... yo pensaba todas esas mamás de clase media baja, que están solas, que tienen que estudiar y trabajar, y tienen hijos. Por ejemplo, en el SNIC ...y porque... , en cuanto a la atención a la primera infancia les dan prioridad a las familias más vulnerables, salvo en el interior que es lo contrario, pero eso es porque hay un manejo discrecional ahí, pero en Montevideo hay listas de espera impresionante. Y una mujer que gana 30.000 pesos por mes no se si consigue un lugar, y la que no trabaja, capaz ¡si!... Está bien que el niño consiga un lugar y no esté todo el día frente a la tele, y que la madre tenga chance de salir a trabajar o formarse, aunque sea en un programa del MIDES.

(Teresa Supervielle, representante OSC infancia; agosto 2019)

Encontramos entonces, por un lado, el tema de un público que -según algunos actores- ha quedado rezagado de las prestaciones en la era progresista y, por otro lado, les ha llegado a quienes “camuflados” en los barrios se ganan la vida combinando formas ilícitas. Lo explica Gustavo Leal:

Yo creo que eso termina de cambiar la lógica del vínculo de los sectores sociales con el Estado. Porque empiezan a aparecer personas de referencia en la comunidad, que empiezan a ocupar lugares que antes podía tener el Estado. Lugares de mediación de conflictos, lugares de servicios, suministro de servicios o de protección. Ejemplo, procesos más acabados son cuando se termina copando un barrio, se termina ejerciendo sobre ese barrio una especie de liderazgo muy fuerte que combina un proceso de feudalismo y fordismo en los barrios, de los grupos criminales y de los grupos que van teniendo liderazgo.

De feudalismo porque se empieza a establecer la dependencia y la lealtad, y la referencia a un grupo o a una persona, un jefe que tiene un grupo, que empieza a imponer en esa comunidad normas de funcionamiento. Y fordismo porque a su vez ese jefe lo que hace es la especialización del mercado del delito. Y en general ese jefe se vincula al narcotráfico y al microtráfico, y el microtráfico lo que tiene es un margen de ganancia muy importante y de dinero en efectivo, es un vínculo con el delito que te da poder.

(Gustavo Leal, asesor político del Frente Amplio; octubre 2020)

Finalmente, las autoridades del MIDES reconocen el aprendizaje de la experiencia de trabajo con la pobreza, manifestando que existe una franja vulnerable -que podríamos asimilar con la que

Kaztman<sup>406</sup> denomina ‘pobreza reciente’ - que ha sido más difícil de asistir tanto por su condición psico-emocional como por las prestaciones estatales ofrecidas ideadas para los más deprimidos.

... lo otro que aprendimos también que es difícil de sacar a una parte importantísima de la sociedad que se había caído. Y que esos que se habían caído en la crisis, que era gente trabajadora, obreros, gente que tenía su casita, o que toda una vida habían tenido un sueldo o que tenían un oficio era más difícil de sacar porque la depresión que tenían era brutal. Y porque lo que teníamos para ofrecer era por debajo de su nivel educativo y de su nivel laboral. Entonces tuvimos que empezar a inventar qué hacer con esa gente, porque la gente más pobre, la de la reproducción de la pobreza, la que eran generaciones y generaciones, vos le das la herramienta y se prende.

(Marina Arismendi, Ministra MIDES:2005-2010; 2015-2020; diciembre 2017)

Las distancias entre unos y otros aparecen reflejadas en varios aspectos. Uno de ellos es la manera en que perciben la asistencia, por quienes la reciben, por quienes la otorgan, por quienes la analizan y la piensan. Así, las políticas de asistencia se comprenden en términos de necesidad y de ayuda para quienes la reciben<sup>407</sup>, y en términos de niveles de vulnerabilidad socioeconómica y criterios de clasificación y priorización para quienes las otorgan. Mientras que para los primeros el criterio de justicia se fundamenta en la necesidad, para los segundos refiere a las posibilidades presupuestales y a un criterio de vulnerabilidad socioeconómica y de redistribución de recursos. Existe un amplio consenso en que la asistencia ha sido “una ayuda”, con el matiz de que para los actores políticos implicados responde también a una suerte de aproximación del Estado a los derechos vulnerados de las personas.

## **¿Una deuda social heredada o contraída?**

### **Las contraprestaciones**

En el debate sobre el derecho o la ayuda emerge la concepción de la protección social y la manera de atender el riesgo o daño social del que se trate. Esta discusión no se encuentra presente de manera explícita en el quehacer político en Uruguay, tampoco en la prensa ni en la opinión pública. Se traduce y refleja en la discusión sobre la existencia de contrapartidas en los programas asistenciales. Por una parte, la contrapartida es entendida como una “obligación” que deviene de la devolución

---

<sup>406</sup> Rubén Kaztman, « La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo », *REVISTA DE LA CEPAL*, abril 1989, n° 37.

<sup>407</sup> Se analiza en profundidad en el siguiente capítulo.

del beneficiario por la ayuda social recibida. Por otra parte, la fundamentación de la inexistencia de ellas refiere a la postura fundamentada en la injusticia y la deuda social heredada.

.... Que existan las asignaciones con contrapartida, yo soy culpable, que yo critico a otros, pero yo también, porque fui maestra y les firmaba los papelitos a los nenes; lo que hicimos fue sacárselos a las maestras porque no sabías la presión que era. (...) Ahora..., pero no era punitivo, era incentivador. Hoy aprendimos que no incentiva nada. Que lo que nos está quedando es el fondo del tarro, podrá incentivar a un hogar que ya está.

(Marina Arismendi, Ministra MIDES:2005-2010; 2015-2020; diciembre 2017)

El argumento crítico de la asistencia social que implementó el Frente Amplio, donde las transferencias monetarias del Plan de Equidad asumen un rol protagónico, no discute el hecho de que existan ayudas estatales, pero sí que debe exigirse algo a cambio. Se aproxima a la perspectiva que sostiene que no se trata de cubrir una deuda social heredada sino de la deuda que contrae el beneficiario con la sociedad por ayudarlo<sup>408</sup>. Los siguientes extractos de una nota de prensa titulada *'FA tiene cautivo un ejército de vagos' en el MIDES*<sup>409</sup>, luego de sucedida la interpelación parlamentaria a Daniel Olesker cuando era el Ministro de Desarrollo Social (2011-2015), muestra las posturas enfrentadas entre la entonces diputada Ana Lía Piñeyrúa del partido Blanco (actual partido en el gobierno) y el Ministro. Desde un lado, la crítica a la promoción de la vagancia, y desde el otro, el reconocimiento de una deuda.

La interpelante, Ana Lía Piñeyrúa, del sector nacionalista de Unidad Nacional intentó sin mayor éxito que el ministro explicara porque “el gobierno del Frente Amplio tiene cautivo a un ejército de vagos”, a quienes entrega dinero sin contraprestaciones ni medición de objetivos, aseguró. (...)

“Los que reciben transferencias, las reciben porque el neoliberalismo los excluyó y marginó, pero además trabajan, estudian y se formalizan”, expresó Olesker quien concluyó su declaración diciendo: “Lo que nosotros hicimos, nosotros, el ministerio, con todo el equipo que acá vino a trabajar, con todos los legisladores de la Bancada, es mostrar que por fin hay un gobierno que se acordó de que la gente importa”.

(Nota de prensa, La Red 21, 18 de mayo de 2012)

Este debate data en el Uruguay desde hace más de un siglo, cuando aún el Estado social uruguayo no estaba instituido. En aquel entonces, los argumentos en contra de la extensión de la asistencia era la generación de vagos. A fines del siglo XIX, la cuestión social estaba teñida de un trasfondo moral. De alguna manera, las concepciones tenían más en cuenta que en la actualidad la idea de la interdependencia social: los pobres eran peligrosos no sólo en el sentido revolucionario sino por el

---

<sup>408</sup> Como lo revisamos en la fundamentación del RSA en Francia, próxima a la lógica de individuación. D. Merklen, « Las dinámicas contemporáneas de la individuación », art cit.

<sup>409</sup><http://www.lr21.com.uy/politica/1038521-pineyrua-“fa-tiene-cautivo-un-ejercito-de-vagos”-en-el-mides>, consultado el 1 de abril de 2020.

contagio de enfermedades.<sup>410</sup> Hoy en día, los argumentos respecto a las transferencias con contraprestaciones se originan en evitar la generación de la dependencia estatal, de personas que no quieren trabajar, en la necesidad de establecer obligaciones y derechos recíprocos entre el Estado y el individuo. Por otra parte, hay quienes defienden la no contraprestación, evitando además el corte abrupto de prestaciones al conseguir un trabajo que supere el tope de ingresos establecido. Se trata de ampliar la cobertura, bajo un enfoque de derechos y de construcción de ciudadanía ante una deuda social heredada.

Si se bajó la pobreza fue porque hubo transferencias que siempre son una colaboración inmediata, pero porque hubo muchas familias, mujeres jóvenes, que lograron desarrollar un proyecto distinto, y empezar a trabajar y tener algunos ingresos. (...) Es una mirada desde la reproducción de la pobreza, las transferencias siempre sirven, han servido en toda América Latina, pero no son las que cambian. A veces refuerzan, la gente que toda la vida que estuvo acostumbrada a que le dieran cosas, sigue pidiendo cosas, cuesta más encontrar otra forma de sobrevivir. Las tarjetas son una cosa interesante, las contrapartidas también, todo eso que hay que negociarlo con la persona, cada vez que das una tarjeta, implica cambio.

(Margarita Percovich, parlamentaria Frente Amplio; diciembre 2019)

Ejercer el delito, que tiene esta cuestión de poder perder... Bueno, en el momento debe tener más rédito y la familia debe de ponerlo sobre la mesa, ¿no? ¿Cuál es la alternativa? Y sí, de repente, trabajar. Aparte de trabajar te sacan la tarjeta del MIDES. Esta cuestión de si hay ingresos formales en la casa se le corta la asignación familiar o se le corta la tarjeta MIDES. Pero el trabajo es un trabajo muy precario, casi siempre vinculados al ejercicio de la limpieza. (...) Sí, en la construcción realmente en este tiempo ha avanzado mucho en relación con la condición de un salario mucho más digno o de condiciones mucho más acordes a la tarea. O sea, ha avanzado mucho en términos sindicales la construcción. Claro, siempre y cuando está persona trabaje en la construcción a nivel formal.

(...) Sí, el tema es discutirlo como muy a vuelo de pájaro, ¿no? Si lo discutimos así, la discusión no está bien dada. Capaz que la alternativa sería continuar con ese tipo de beneficios con la familia y tratar de generar un proceso de trabajo formal que garantice una situación de cambio. Es decir, la familia, por conseguir trabajo no va a cambiar su realidad automáticamente. Si genera un ingreso, va a construir una mejor calidad de vida porque las políticas sociales no compiten con un salario digno, ni con el salario mínimo. Porque me parece que lo que habría que discutir es si es un beneficio o un derecho. O sea, ¿la construcción de ciudadanía es un beneficio o es un derecho?

(...) podría ser parte de esta lógica, vamos a darle tiempo a esta familia para que salga adelante. Es decir, construimos esta cuestión de la inserción laboral, pero no le cortemos automáticamente la asignación familiar, el plan de equidad todos los meses, la tarjeta del MIDES. Vamos a hacer un trabajo un poco más serio con toda esta gente. Generá cultura del trabajo. Porque si no, se empieza con esta dinámica de la gente que trabaja doce horas por diez mil pesos y más el ómnibus, más la comida y... “no me sirve ir a trabajar”. Tiene derecho a decirlo. No me sirve ir a trabajar. (...) Claro, pero lo que pasa es que parece ser que cuando lo

---

<sup>410</sup> La intervención sobre ellos se fundamentaba en este sentido. La preocupación por la inmoralidad de los pobres dio origen y fundamento a la expansión de los servicios públicos referidos a la educación, la salud y el acceso al agua potable. L.E. Morás, *De la tierra purpúrea al laboratorio social*, op. cit.

hace un trabajador en otras condiciones tiene razón, pero si lo hace la gente pobre no. Como es pobre tiene que hacer el peor trabajo. Entonces, ¿cómo construimos el cambio?

(Damián, trabajador social de una policlínica barrial, mayo 2018)

Si, las transferencias... yo creo que hay que profundizar el tema de la renta básica universal, transferencias no condicionadas e ir por esa línea de las transferencias sin contraprestaciones, y que hay una fuerte dificultad del gobierno de legitimar, de dar un relato, de explicar lo que hace, y porque lo hace, desde una perspectiva de izquierda de justicia social, de redistribución, de igualdad, y hay contradicciones en el propio gobierno, de posturas encontradas de si es un mérito, si no es un mérito, si se lo tiene que ganar o no. (...) Ayer justo Marina hablaba de eso, del ataque que había. Bueno, Marina hizo toda una evolución, hizo todo un aprendizaje, una cosa mucho más abierta que hace diez años. Yo identifico que ella es una de las que ha intentado poner en agenda esto de que las transferencias forman parte de una deuda social, estructural, histórica con determinados sectores, y que se necesitan, hay sectores que necesitan subsidios, apoyos. Incluso que todo eso, los economistas podrán ver eso que debe ser mucho más eficiente económicamente, a la larga, con menos costos sociales. Una inversión social disminuye después los costos sociales, hasta desde el punto de vista utilitarista, pragmático. Claro, los que tienen más, deben tener un poquito menos y compartir un poquito más con otros.

(Paula Baleato, Coordinadora Programa Infancia y Adolescencia El Abrojo, octubre 2018)

Presentamos dos visiones sobre el control y la autonomía respecto a la Tarjeta Uruguay Social. Por un lado, desde una perspectiva académica proveniente del Trabajo Social (Baraibar, citando a Pérez y Vecinday)- y en contraposición a las orientaciones de organismos internacionales que lo promueven- se cuestiona el mecanismo de selección de las poblaciones asistidas y los sistemas de información creados para su seguimiento y monitoreo, aludiendo a un preciso sistema de control de las poblaciones pobres. Esto refiere, fundamentalmente, para el caso de la TUS y los programas de proximidad.

“En torno a esta línea de actuación y sus receptores se han desarrollado complejos y sofisticados sistemas para el acceso a prestaciones, el ingreso a programas y su monitoreo. Pérez y Vecinday <sup>411</sup>(2016: 96-100) cuestionan el uso social dado a la tecnología particularmente a partir de dos aspectos. Por una parte, al volverse el mecanismo fundamental de ingreso a la política asistencial -el denominado Índice de Carencias Críticas-, una caja negra que impide que las personas entiendan como se accede al programa. Su sofisticación opaca los criterios de elegibilidad. Por la otra, en tanto nueva forma de introducirse en la vida de los asistidos. De acuerdo con las autoras, los sistemas de información permiten la georreferenciación de buena parte de la vulnerabilidad social, con un detalle que llega al hogar y a la persona. Los individuos se inscriben en complejos campos documentales y sistemas de información. Junto a esto, se desarrollan mecanismos de monitoreo de las acciones desarrolladas por los programas, que

---

<sup>411</sup> Leticia Pérez y Laura Vecinday, « De la reconceptualización a nuestros días: contradicciones de las políticas asistenciales », *Revista Fronteras DTS-FCS*, 2016, nº 9, p. 91-103.

entienden no son menos vejatorias que las tradicionales. También en esto resultan paradigmáticos los programas de proximidad.”<sup>412</sup>

Por el contrario, en una nota de prensa, la Ministra Arismendi defiende la libertad otorgada por la TUS en contraposición a los anteriores sistemas de entrega de canastas o especies a los hogares más pobres.

La futura ministra defendió la entrega de la tarjeta Uruguay Social por brindarles "libertad" a sus beneficiarios. "Es una herramienta muy linda, porque da autonomía. No es que al ministro o la ministra se le ocurre que la bolsa de comida que la persona reciba por mes tenga harina, fideo y azúcar. La tarjeta permite comprar con libertad dentro de ciertos márgenes, porque, por ejemplo, no se permite el alcohol", comentó.

(Nota a Marina Arismendi, <https://www.elpais.com.uy/informacion/arismendi-rechaza-planes-sociales-contrapartidas.html>, visto 1/04/2020)

Aunque la izquierda intente alejarse de una concepción moralizadora de la política social, está presente en las políticas implementadas desde los inicios, con diversas formas y matices, con discursos más o menos sofisticados. Lo encontramos en el debate del contenido de las “canastas de fin de semana”<sup>413</sup> en los inicios del Plan de Emergencia hasta los debates por el uso del dinero de las transferencias monetarias, y las intervenciones de los programas de proximidad que trabajan con las conductas de los individuos. Estas últimas sostienen que es importante trabajar con cada individuo a partir de la construcción de su proyecto de vida y de sus necesidades; lo que conspira de alguna manera con la pretensión del alcance universal de los derechos y las prestaciones. Por otra parte, como ya lo hemos mencionado, las contraprestaciones comúnmente requeridas suponen cierto disciplinamiento de la conducta de los pobres, que cuando no se cumplen, muchas veces por la propia situación de exclusión, refuerzan la producción de más exclusión.

### **La participación de la sociedad civil y los actores locales en las políticas sociales**

Retomamos las preguntas respecto al “cómo”. ¿Cómo es la relación entre el Estado social y quienes reciben sus recursos? Tenemos varias formas ensayadas por el Frente Amplio. De un modo directo, mediante las transferencias monetarias, de un modo intermediado por las organizaciones de la sociedad civil, por ejemplo, algunos programas sociales como Uruguay Trabaja, Cercanías, los

---

<sup>412</sup> Ximena Baráibar, « La política asistencial en el Uruguay progresista: trazos y tensiones » en: *La Asistencia Social en Argentina y América Latina. Avances, problemas y desafíos.*, Pegasus, Rosario, Argentina, 2018, p. 39.

<sup>413</sup> En la entrevista realizada a Marina Arismendi (Ministra de Desarrollo Social: 2005-2010, 2015-2020) nos contaba sobre los debates existentes acerca del contenido de las “canastas de fin de semana”.

centros CAIF. A esto se agrega el nivel departamental. ¿Qué rol cumplen los gobiernos departamentales?

En este punto emerge el debate entre la centralidad del Estado versus lo local y la participación social. Lo que puede traducirse en la disputa entre la técnica versus el territorio que se manifiesta en dos aspectos: en el criterio de selección de los beneficiarios y en la forma de hacer la política social. Así los criterios “centrales” que se imponen desde “el edificio central del MIDES” legitimados en un saber técnico, experto e imparcial disputan con los criterios particularistas fundamentados en un conocer el territorio, las familias, los actores del barrio. El cuestionamiento al ICC por parte de los técnicos que trabajan en las Oficinas Territoriales del MIDES, y las discusiones recurrentes sobre los criterios para seleccionar las poblaciones objetivo de los programas de proximidad son ejemplos de ello. También, las organizaciones de la sociedad civil plantean una omisión del Estado del Frente Amplio en atender su punto de vista.

Pero también aparecen dos miradas dentro de los actores políticos y sociales de la izquierda: el acento en la participación social para conservar los derechos y conquistas logradas, y otra visión más parlamentaria invocando a la ley, aunque la participación social no es contrapuesta y sigue siendo el mecanismo. Lo expresa Marina Arismendi:

El año 2005 es un año de mucha legislación. Y fue inteligente, ... se nos ocurrió que había que legislar, sobre todo porque yo tenía la idea del Parlamento que lo que está legislado es más difícil de cambiar. La prueba está que Uruguay Trabaja sobrevivió porque había una ley, ésta es mi opinión personalísima, y además decía el cupo. Y las cooperativas sociales, había una gran ley de cooperativas en discusión en la comisión de cooperativismo del parlamento y yo me acuerdo de que dijimos “esto va a demorar mucho, sácame dos artículos, que eran 2 o 3, los artículos de cooperativas sociales voten aparte y después cuando se vote la ley de cooperativas la metemos ahí adentro. Y eso, hicimos. Y salió, entonces pudimos empezar a pensar en trabajar con el tema de cooperativismo social. Teníamos un debate interno, algunos pensaban que era, como dijo después el Pepe (*Pepe Mujica*), una velita al socialismo, ..., y algunos pensaban, piensan hasta el día de hoy, que es un camino de transformación de la sociedad. Personalmente, yo creo que en la sociedad capitalista es una manera de generar espíritu solidario, de trabajo conjunto, que es muy bueno para transformar la sociedad, pero va a regirse por las leyes capitalistas de oferta y de demanda y de las leyes del mercado. (...)

Entonces, estaban los Consejos Sociales que era tratar de que la sociedad civil fuera capaz de articular. Yo creo que el gran desafío es la participación ... como revivimos... que la gente participe de verdad, se apropie de las políticas públicas, las transforme, las critique, las demande y se apropie. Porque las cosas tienen que pasar a pesar de nosotros, de ti, de mí, de Ana, de ..., de Tabaré Vázquez; del Pepe... porque cuando nosotros no estemos, la gente lo tiene que defender. ¡Tiene que participar!

(Marina Arismendi, Ministra MIDES:2005-2010; 2015-2020; diciembre 2017)



Como lo hemos visto, las organizaciones sociales comienzan a tener peso en la gestión de lo social a partir de los años noventa. El programa de la izquierda refuerza esta orientación fundamentando que es una forma de involucramiento de la sociedad y de proteger el impacto de los derechos sociales conquistados de una forma duradera. El MIDES desarrolló desde el inicio una política de Consejos Sociales donde estimulaba la participación social y pretendía facilitar el “derecho” a la participación. Esto no tuvo el éxito esperado. Sin embargo, la defensa a la participación social (sea de los ciudadanos, sea a través de las asociaciones) continúa estando presente en las pretensiones y orientaciones de la política progresista. Lo llamativo de este debate sobre la participación lo reparamos en dos aspectos: el primero, respecto al fundamento de que el impacto de las políticas sociales sea duradero. Podríamos pensar que esto podría ser posible si la política social generase derechos respaldados bajo la legislación o la regulación adecuada. Sobre todo, si estamos considerando a poblaciones vulnerables y desafiadas a las inscripciones colectivas clásicas (como los sindicatos, por ejemplo). El segundo refiere a pensar la participación social como un derecho que permita y favorezca la integración social, pero notamos que el trabajo no es considerado de la misma manera, es decir el trabajo no se constituye en derecho.

De todas formas, no existe consenso sobre lo actuado respecto a la promoción de la participación social. Pueden observarse distintas visiones respecto al rol de las organizaciones de la sociedad civil y a su participación en el quehacer de lo social. En su entrevista, Ana Olivera se extiende ampliamente al contarnos la intención inicial de convocar a la participación de la sociedad civil y el rotundo fracaso al que se vieron expuestos. En la charla, alcanza un documento que lee, como forma de demostrarme que estaba escrito, que estaba pensado y plasmado en los papeles, que no fue sólo una intención. Así lo expresa al comentarme la implementación de los Consejos Sociales.

A su vez, nosotros pensábamos que Montevideo era “pan comido”, porque estaba toda esta experiencia de vínculo con los Consejos Vecinales, las organizaciones sociales, el presupuesto participativo. Fuimos derrotadas con todo éxito porque justamente, aunque viniera con otro vínculo, aunque en la Ley de fundación de los Consejos está que no solamente tienen que ver con lo departamental, sino que también están capacitados para vincularse con lo nacional ... Bueno, esto no sucedió. Y recuerdo que hicimos una convocatoria en el Paraninfo de la Universidad. O sea, no logramos que prendiera el tema de los Consejos Sociales en Montevideo. (...) Inclusive, hicimos la convocatoria pensando en las tres regiones que la Intendencia conservaba y que, en Montevideo, a espejo de eso, el MIDES tenía tres regiones. O sea, que la vocación está desde los inicios, (...) pero... fueron propuestas que después no prosperaron, ... Fue uno de los principios: cooperación Estado- sociedad civil...

(Lee... un pedazo de un documento ) “la rica trama social exige la cooperación de los esfuerzos Estado- sociedad civil, de modo que su involucramiento constituya un impacto social duradero...”.

Continúa diciendo:

O sea que desde la teoría estuvo planteado, a partir de una práctica ya existente. (...) Estoy convencida de que la experiencia más exitosa fue la del departamento de Lavalleja porque se generó una avidez en la participación que existe hasta el día de hoy. ... Porque ¿qué éramos nosotros? Nosotros éramos los facilitadores de algo que no existía. ¿Cuál es el rol del Estado respecto a las organizaciones sociales? Yo no te puedo obligar a que vengas. Yo soy el facilitador del ejercicio de un derecho que es la participación. La participación la tenés que ver como un derecho. Entonces eso era lo que pretendíamos promover. (...)

Además, tenés esta experiencia hoy con los Consejos de Ministros abiertos, donde ves que hay sociedad civil organizada que no lo veías hace diez años. ¿Qué tenías en los departamentos hace diez años? Los locales, el Club de leones, la Comisión de fomento de la escuela, pero: ¿una organización barrial, una liga de fomento de tal cosa? Ha habido un crecimiento en ese sentido.

(Ana Olivera, Subsecretaria MIDES:2005-2010; 2015-2020; diciembre 2017)

Un militante barrial del Frente Amplio, que cuestiona la pasividad de los habitantes del asentamiento y quien se dedica a promover lógicas autogestionadas para resolver los problemas del barrio, valora el trabajo comunitario realizado por una reconocida organización de la sociedad civil -El Abrojo- y cuestiona la política social del Frente Amplio por no fomentar la autogestión y la participación de los vecinos frente a todas sus necesidades.

... el Espacio Plaza, en realidad tiene de todo, tiene gente que puede ser del partido blanco, puede ser frenteamplista, pueden ser lo que quieran, pero el Espacio Plaza lo bueno que tiene es que juntó un montón de gente que dijo: “vamos a hacer esto”, con ayuda de El Abrojo encaminaron la gestión y desde siempre lo que se trabajó fue que fuera un espacio autogestionado por los vecinos, que no esperaran después que viniera la Intendencia a gestionarle el espacio... Entonces se llega a un punto donde el Espacio Plaza presenta un presupuesto participativo, este lo pierde por diez votos, lo perdió. Ahí yo pensé que iba a ser un punto de quiebre, donde se iban a ir todos pa’ las casas, pero sin embargo eso los fortaleció al colectivo del Espacio Plaza porque en realidad también se trabajó la posibilidad de que si no salimos en esto hay que salir laburando. Digo, hubo cierta desmotivación, cierta pérdida de expectativa, pero había un núcleo de siete u ocho compañeros que estaban firmes, porque son compañeros que tienen militancia política de años, hay compañeros que están insertos en la FUCVAM, que saben lo que es trabajar en colectivo, digo mal o bien el Abrojo hizo una buena gestión ahí.

(Pepe, militante barrial del Frente Amplio, noviembre 2018)

Por su parte, desde las organizaciones de la sociedad civil, se reivindica por espacios de complementariedad, de generación de innovación, de espacios de libertad y autonomía en la propuesta pedagógica o social. Encontramos menciones críticas hacia una concepción del Estado centralista y vertical, esa concepción que tiene que ver con la herencia del Estado batllista y vareliano.

No es sustituir al Estado, pero es complementar al Estado en las áreas donde no puede o, a nuestro entender, no debe meterse. Las OSC no somos estatistas, y tampoco asistencialistas, no quiere decir que el MIDES sea asistencialista, yo no tengo ese concepto. Creo que está aún en algún grupo político del Uruguay, eso del Estado batllista, la gente lo que tiene que hacer es

elevar sus reivindicaciones, sus necesidades y el Estado tiene que responder. Nosotros, desde las OSC, contribuimos a aportar respuestas y somos socios del Estado en esto. Ahora queremos que el Estado nos considere como socios también. Por eso pensamos que dentro del Frente Amplio hay personas que lo tienen claro, pero otros sólo lo tienen en el discurso cuando les sirve lo que decimos, te lo digo por mi experiencia actual ...

Después había discrepancia sobre la participación de la sociedad civil, que todavía la hay. Que piensan que no son capaces de participar en la elaboración de las políticas sociales; algunos capaz que sí, que no tienen mucha idea y que ni le interesa, que de su punto de vista porque las necesidades de su barrio las conoce y que de alguna idea de cómo solucionar y que sean otras personas que transforme eso en un proyecto, una política... Eso está bien, no todo el mundo puede hacer todo, pero sí que seamos consultados, y quienes tienen la capacidad y quieren lo hagan. (...)

Cuando la Ley de guarderías nos convocaron al Parlamento. Cuando se crearon las comisiones para la implementación de la ley de guarderías nos convocaron a participar. Antes del FA nos consultaron más de lo que hacen ahora. Porque se cuidaban; no te voy a decir que son mejores, pero los del FA piensan que todo el mundo que trabaja en las bases (con el territorio) va a pensar como ellos. Porque trabajan para la gente y no se pueden equivocar, sí que se equivocan.

(Teresa Supervielle, representante de OSC; agosto 2019)

Y después lo que pasa en el 2005 cuando llega el Frente Amplio al gobierno nacional, cambia la lógica, gana la lógica centralista. (...) Finalmente, yo me doy cuenta más tarde, no era que hubiera una concepción en relación con la descentralización, al papel de los gobiernos locales, si no que era “mientras el gobierno nacional no sea de mi color”. Cuando el gobierno nacional es de mi color que lo haga todo el MIDES, el INAU. Pero no hay una visión de la política de abajo hacia arriba, porque de alguna manera pensar en el papel de los gobiernos locales tiene que ver también con pensar la política de abajo hacia arriba. Y de manera progresiva todo el período 2005-2010, como que se fue licuando el liderazgo de la IMM de los asuntos sociales, y se fue trasladando todo para el MIDES, ¿no? (...)

Nosotros reivindicábamos una legitimidad para participar en lo público, y que lo público no podía reducirse a lo estatal y a lo gubernamental como otra esfera diferente.

Entonces vino una concepción muy estatista de la cosa pública, que tiene la fortaleza de lo masivo, tiene la debilidad de la falta de sostenibilidad democrática también, porque cambia el gobierno y te cambia la política.

(Paula Baleato, Coordinadora Programa Infancia y Adolescencia El Abrojo; octubre 2018)

## **El abandono de la militancia en los barrios y la proximidad del Estado**

Desde algunos lugares de militancia entienden que a partir de que el Frente Amplio asumió el gobierno nacional se dejó de lado la militancia social que había caracterizado a esa fuerza política en los años anteriores. Por su parte, operadores sociales del Estado se aproximan a las familias para trabajar las capacidades individuales. La militancia se retira y el Estado se aproxima.

...hicimos abandono total de la militancia en los barrios, al menos yo te hablo acá, tenemos algunos compañeros que sí la siguen laburando pero después en todo Montevideo, la situación diagnóstica es que estamos igual en todos los municipios de Montevideo, estamos igual en todos los departamentos del Uruguay, algunos con un poquito más ahora de presencia con el tema de

que entra el año electoral y empezaron a salir, pero después en el trayecto del período de gobierno hicieron abandono total del territorio. Los directores que ponemos nosotros en las bancas y a los diputados y a todos los que ganan sus puestos en base al desarrollo territorial no te están bajando, ¡ni a palo!

(Pepe, militante barrial del Frente Amplio, noviembre 2018)

Cuando el Frente Amplio ganó, se desarmaron las estructuras de base del FA. ¿Quién milita en un comité hoy? Si hoy querés militar en el Frente, lo primero que te van a preguntar es en qué sector y si no lo tenés, no podés militar. Pero todo empezó cuando llegamos al gobierno. Creo que, con miopía política, porque fue una de las fortalezas de la izquierda: el trabajo con la gente, el trabajo de hormiga en los barrios.

(Julio, trabajador del MIDES, julio 2017)

Creo que eso se abandonó; creo que las institucionalizaciones de la sociedad terminaron partidizándose; y se pierde un montón de cosas, cuando las organizaciones sociales tenían financiación, iban a los barrios. Siguen trabajando porque dependen del Estado, pero le sacan bastante autonomía. Se perdió en todo sentido. Los concejales no son muy representativos de lo que pasa en el barrio, como que terminan peleándose para que sean tanto los concejales de este sector y aquel del otro, y ¿qué saben? Yo creo que eso se perdió.

(Margarita Percovich, parlamentaria Frente Amplio; diciembre 2019)

Mientras tanto, el trabajo de cercanía y proximidad permite reducir distancias institucionales y comprender esa pobreza estructural, otras formas de vivir.

En términos metodológicos me parece que es una estrategia importante. Nos pasa mucho a los que trabajamos desde aquí. Hacemos seguimiento, pero desde acá, entonces seguimos la situación de la familia, seguimos en contacto, pero no los acompañamos, por ejemplo, a la realización de..., o a la concreción de.... No sé, por ejemplo, plantearle a un adolescente acompañarlo al liceo a anotarse o a hablar... Por eso digo que en términos metodológicos me parece que es una propuesta bien pensada porque justamente una de las deficiencias que tenemos es eso, ¿no? Es decir, familias que a veces las propias estructuras de las instituciones las atropella, no les habilita, digamos. No son instituciones de puertas abiertas, no le es fácil a la familia. Nos ayuda en el contacto con la familia el que haya un dispositivo que acompañe a la persona a concretar cierto trámite, y que vaya y sepa cómo. El BPS es una de las instituciones del Estado que expulsa, maltrata a la gente y la expulsa. La salud es otro de los lugares bastante complejos. Porque la gente a veces no entiende, y hay que entender que la gente no entienda, ¿no? Te lo digo porque yo participo de muchas consultas con médicos y con el tiempo uno va aprendiendo algunos términos y va ayudando a bajarlos a tierra. Pero hay cosas que tienen que ver estrictamente con la formación que uno no maneja. Y a veces uno observa esa situación y la gente se va... le hace así al médico [gesticula una afirmación con la cabeza] y no tiene ni idea.

(Damián, trabajador social de una policlínica barrial, mayo 2018)

Estas distancias institucionales por falta de manejo en cómo realizar trámites o no comprender las palabras de un médico lo veremos reflejado en detalle en el capítulo V. Las palabras que presentamos de este trabajador describen con precisión las experiencias vividas por algunos

entrevistados<sup>414</sup>. También alcanza con transcribir las palabras de Elsa, una referente comunitaria que contribuyó a construir una policlínica barrial. Fue la forma de acercar el Estado a una población desprotegida e incomprensida.

Esta policlínica empezó... Nosotros en el barrio... En aquella época los médicos no entraban a los barrios. Los médicos estaban metidos en los hospitales y no sabían cuál era la necesidad de los barrios. No sabían que tenían gente que tenía cinco o seis hijos, que a lo mejor tenían dos hijos o tres, pero que no tenían para llevarlos a todos al hospital porque de acá había que tomar dos ómnibus y hay que seguir tomándolo para poder ir al Pereira Rossell. El hospital más cercano que había era el Pasteur y el otro era el Maciel y sino el Saint Bois que era para los tuberculosos o para los locos. Entonces ¿qué pasaba?: los barrios estaban desprovistos, las mujeres no se controlaban los embarazos, los niños no se controlaban los pesos, no se controlaban las enfermedades... No había agua corriente, no había sanitaria, los niños se llenaban de estafilococos y de todas esas cosas.

(Elsa, vecina, ex militante social, julio 2018)

Ahora bien, los recursos que despliegan los programas de proximidad pueden volverse inestables, sea por el plazo de tiempo que tienen para intervenir o por otro tipo de cuestiones que los hace retirarse de los territorios de intervención.

Esto de haber trabajado en el SOCAT me hizo habilitar el trabajo en red, y de plantear esta cuestión de que estos dispositivos que trabajan en el territorio no tienen un lugar de anclaje, y el centro de salud es uno de los pocos lugares que hay en la zona. (...) Por ejemplo, con el dispositivo de UCC; nosotros hacíamos las derivaciones y no quedaba sólo en la derivación, había una ida y vuelta, había un seguimiento en conjunto, ellos hacían lo de proximidad, pero la planificación la hacíamos en conjunto. Eso funcionó y funcionó muy bien, pasó que sacaron a la dupla de UCC y nos quedamos sin... Hoy no tenemos prácticamente dispositivos de cercanías.

(Damián, trabajador social de una policlínica barrial, mayo 2018)

Operadores del territorio valoran esta estrategia al tener una aproximación un poco más continuada con las familias que viven en condiciones complejas.

Ah, para mí están muy buenos. Tener que estar en el barrio, ir a las casas, compartir con las familias, que te abran las puertas de sus casas, para mí tiene una riqueza que no la tiene el que se tengan que acercar a una oficina. Porque conoces la cotidiana. Y ahí te das cuenta, cuando decís “esta mujer es una vaga, no lleva a los hijos al control”, pero no lo es, es una mujer que está en un contexto que, si no la visitas, si no la conoces o si no conoces el contexto no te da para entenderlo; no es que la justifiques, pero entendés un poco más el porqué.

(Mariana, trabajadora del MIDES, julio 2018)

---

<sup>414</sup> El ejemplo de Marta que no entendió como tomar los anticonceptivos hasta cuando ya tenía varios de sus once hijos. El caso de Susana que se sintió culpabilizada y rechazada al llevar a su hija con asma a la policlínica y el de Viviana al no aceptar la sugerencia de un médico para que abortara.

Sin embargo, este tipo de programas no es considerado una innovación para algunos representantes de organizaciones de la sociedad civil, lo nuevo es la presencia del Estado.

...los programas de cercanía en lo metodológico no implican una innovación. Porque tienen la metodología de la sociedad civil, estatizada. Estatizada, hasta por ahí, porque se hacen convenio con las OSC en algunos casos. (...) Yo no los veo como innovaciones, claro, a mí no me parece nuevo. Porque es la manera en que nosotros venimos trabajando desde el 88, hasta 2005 o 2010. (...) Lo que es nuevo es que lo haga el Estado.

(Paula Baleato, Coordinadora Programa Infancia y Adolescencia El Abrojo, octubre 2018)

Todos sirvieron para algo, yo no creo en la superposición, el problema es que fueron programas casi vecinos. UCC nos costo mucho introducirle la perspectiva de género, el hombre no existía, se trabajaba sólo con la mujer, ... Fue mejorando. He ido a montañas de evaluaciones y siempre era el problema de la mujer, sin el hombre, entonces la culpabilización de una mujer que tiene miles de problemas y seguirla recargando, no ayudando a desarrollar autoestima, sino que vienen y te dicen del cuidado de los niños que tiene que ser todo perfecto, la lactancia, son una cantidad de cosas muy contradictorias para este tipo de mujeres.

(...) Cercanías y Jóvenes en Red creo que fueron buenos, he leído las evaluaciones, pero son como complementos. Pero faltó aterrizaje en el terreno al momento de dirigir las políticas sociales. Por ejemplo, la alternativa del tema de subsistir distribuyendo drogas, recién ahora se empiezan a preocupar de la cantidad de presos que tenemos que son menores de 25 años. Y además el tema de la violencia, en los chiquilines es determinante, es terrible las cosas que viven y que van a hacer cuando sean adolescentes. (...) ...No sé si estos programas demasiado pensados de la sociología enganchen bien con los problemas que tienen los gurises, con esos tentáculos que los agarran (refiriéndose a la droga), apenas empezaron a hacer pre adolescentes, los últimos años de la escuela y los padres no pueden hacer nada contra eso. Terminan en el INISA, en la cárcel y todos tuvieron una infancia de violencia, de abusos, de maltrato físico y psicológico.

(Margarita Percovich, parlamentaria Frente Amplio; diciembre 2019)

## **Comprender otras formas de vivir...**

Aquellos actores que están en contacto próximo con las familias más vulnerables comprenden las “otras formas de vivir” que adoptan, y desde el reconocimiento de esa diferencia realizan su trabajo.

Nosotros estamos en un lugar en el mundo que es una partecita y a veces no ves el todo. Desde la parte del mundo que nosotros vemos, vemos que los ETAF están dos años con las familias, en esos dos años no logran hacer nada, más que aprender un montón de manera paga, y los que les enseñan no reciben un peso, y esos chiquilines lo derivan a un programa calle, y se supone que no es el programa para estar, que es aquel que te encontró y que te derivó. Son puentes, estamos llenos de puentes que no derivan a ningún lado, son todos programas puentes, porque como no podemos entrar a la isla, estamos en los puentes, ¿Cómo hacemos para quebrar, romper esos puentes o extender la isla o...?

(Paula Baleato, Coordinadora Programa Infancia y Adolescencia El Abrojo, octubre 2018)

...El trabajo nocturno en cuanto a la prostitución, el tema de la drogadicción... Las bocas, clásicas bocas, este... digamos son todos como elementos que condicionan a que cambie el

formato de vida normal, para decirlo para nosotros, porque para ellos es normal así. Muchas veces la vida de ellos es más nocturna que diurna y nos pasa también acá, hay muchos niños. Nosotros acá contamos con comedor tercerizado, que es una empresa que brinda el sistema de comedor, y muchos de los niños que vienen acá la primera comida que tienen es el almuerzo porque se levantan a las doce del mediodía.

(...) Hay un alumno —hay varios— pero hay un alumno que la madre era consumidora cuando lo tuvo, lo tuvo digamos en sus manos unos meses, ella falleció, el niño quedó en la nada porque no había naadie. Lo agarró una vecina, hoy por hoy ese niño está con esa vecina que por cierto tiene hijos de 20 años y el niño. El único referente es esa familia que tampoco tiene totalmente la documentación del niño. O sea que es la tutora, ..., ella es recolectora y toda la realidad es muy compleja. Este niño, el año pasado, en tercer año, muy conflictivo, muy conflictivo, muy depresivo. Vive en esa realidad, él se mueve solo y es un niño que tiene grandes problemas depresivos y ¿cómo lo refleja? Bueno, en sus acciones diarias. Lastimando alguno, o le gusta gritar, decir malas palabras, hacer todo ese tipo de cosas. (...)

Sí, tenemos problemas de depresión, producto de todas estas situaciones que viven y que lo reflejan. Por ejemplo, había una niña en quinto que su hermano está preso, su otro hermano está preso, su otro hermano murió, lo mataron. Su madre es totalmente analfabeta, más sus problemas psiquiátricos muy grandes. Acá tenemos hijos de hurgadores, hijas, hijos de prostitutas, hijos de narcotraficantes importantes que manejan, digamos, hijos de jornaleros, digamos changadores. (...) Sí, changadores que se desenvuelven con lo que pueden, de criaderos de chanchos. Mismo que salen a juntar basura, a juntar botellas para vender, lo ves: hay un niño de tercero o de cuarto que generó eso, que vivía acá en la zona, tienen la característica de estar metidos en los contenedores a las 7 de la mañana. O sea, ese tipo de niños.

(Mercedes, maestra de una escuela Aprender; agosto 2018 )

... una sensación de inmediatez, en que vive la gente que hace que muchos procesos se diluyan, porque la gente no puede ni siquiera concebir el mediano plazo, mucho menos de largo plazo. Hay una inmediatez, hay un vivir en el día: ‘Si salgo hoy, ¡está bien! ¡Mañana veré!’’, digamos. Cuando empezás a explorar las historias de vida de la gente te das cuenta de cómo, de cuál fue el proceso en que se perdió ese eje de temporalidad. La gente de los barrios más jodidos no tiene pasado y si no tiene pasado, no tiene futuro. (...) Claro, porque muchas veces este tipo de familias tiene una vida muy nocturna, muchos niños se acuestan de mañana, o sea cuando en un ser humano normal la luz del día ya te hace levantar, ellos, muchos de ellos hacen al revés y depende también de las actividades que realizan los referentes o las familias que forma parte del núcleo del niño.

(Martín, militante social; octubre 2018)

Cuando preguntás: “¿Con quién vivís?” Una pregunta muy sencilla y empezás a ver que las familias son una cosa, que es una tía que no es tía, una madre que es madre, pero también es abuela. La inestabilidad en los vínculos y en los lugares donde desarrollan su vida, poder estar acá, allá, el no tener un lugar propio en la casa y sobre todo no poder... Me parece que todo eso hace que las personas tengan dificultad para hacer un relato, una narración de su vida, historizar su vida, entonces, ¿no? ¿Eso que tiene que ver? A mí me parece que tiene que ver con la construcción del sujeto y de la persona como persona, con una historia, con un devenir y con una proyección, ¿no? presente y futuro.

(Ana, doctora en un hospital público, noviembre 2018)

## La reducción de la pobreza monetaria y la expansión de la asistencia

Encontramos un reconocimiento respecto a que las transferencias monetarias implementadas ayudaron a bajar la pobreza. En términos generales, aunque no dejan de estar presente todo tipo de críticas, el retorno del Estado social -con el rostro del MIDES y sus políticas asistenciales - es valorado. “*Antes no estaba...*” nos dijo una madre de tres hijos que participó en varios programas sociales implementados durante los gobiernos progresistas. Tanto los beneficiarios, los técnicos sociales que trabajan en dispositivos territoriales, como los representantes de las OSC y de la academia valoran positivamente la expansión de la política asistencial. Presentamos en detalle qué es lo que valoran y cuáles son las diferencias entre los distintos actores.

Desde los barrios, la asistencia es valorada porque reconocen la necesidad de las poblaciones que habitan los barrios más carenciados. Sin embargo, encontramos distintas posturas. Por ejemplo, por un lado, contamos con la visión de dos pastores evangélicos, habitantes de un asentamiento, que manifiestan acuerdo con la asistencia, no así con los nuevos derechos que fueron votados y promovidos. Por otro lado, la opinión de un técnico social que valora las políticas del MIDES reconociendo la necesidad de avanzar hacia modificaciones institucionales, pero también la necesidad a la que están sujetos las poblaciones asistidas.

Ambos votaron al Frente Amplio en las últimas elecciones. Consideran muy positivas todas las políticas sociales realizadas en los últimos tres períodos de gobierno (principalmente la Tarjeta MIDES y el Plan de Equidad). Gloria recibió las Asignaciones familiares del Plan de Equidad por sus dos hijos más chicos. También la hija de 22 años estuvo concurriendo a Jóvenes en Red, luego de abandonar sus estudios. Muchos fieles de la iglesia reciben la Tarjeta del MIDES. A su vez Gloria y Luis son muy críticos con la agenda de derechos de los gobiernos del Frente Amplio (IVE, matrimonio igualitario, regulación del cannabis, ley integral Trans). Gloria ha recibido ofertas para integrarse a una agrupación del Partido Nacional, la cual rechazó porque no le interesa actuar en política.

(Luis y Gloria, pastores evangélicos, habitantes de un asentamiento, noviembre 2018)<sup>415</sup>

Antes no existía ni siquiera un Ministerio de Desarrollo, como no existían este tipo de políticas sociales, me parece que también es de orden decirlo. Creo que en relación con lo que vemos en el territorio nos cuesta mucho cambiar algunas dinámicas y tener recursos... Nuestra cuestión asistencialista, el Estado ofreciendo. Pero me parece que hay que sentar unas bases que no están dadas, por eso es necesario el MIDES. Yo creo que la gente tiene necesidades y por tanto esta cuestión asistencial es de orden, para no quedarnos con lo que decíamos hoy, no más que la palabra: “ah, sí, tenés que trabajar, tu hijo tiene que estudiar”. Todo muy fácil, parece ser todo muy fácil, pero en la casa se le llueve, no tiene para comer, algunos no tienen donde vivir. Entonces, me parece que cada uno desde el lugar donde está tiene que asumir ciertas

---

<sup>415</sup> Tomado del diario de campo de Valentín Magnone, noviembre 2018.



responsabilidades y tiene que no perder esta cuestión crítica de que hay siempre cosas para modificar.

(Damián, trabajador social de una policlínica barrial, mayo 2018)

Ha disminuido la pobreza, esa pobreza generalizada que se veía en algunos barrios de Montevideo. Nos cuenta una maestra de una escuela de contexto crítico, y lo aduce a las políticas sociales del gobierno del Frente Amplio.

Digamos que con todos estos planes sociales que ha habido, o sea como que se está en cierta medida equiparando. O sea, la pobreza que había hace diez años, que acá en esta escuela, bueno, esta escuela era considerada una de las escuelas más descendidas en el Uruguay, desde los aprendizajes y desde la vulnerabilidad familiar. ...,había una verdadera pobreza, lo que se llama pobreza, que hoy por hoy tenemos familias donde hay cierta pobreza importante, pero no es la totalidad de la población, no sé si me explico. (...) Nosotros acá tenemos niños que no tienen agua, que no tienen luz, que no tienen acceso a más que un cuartito de dos por dos y donde viven diez, pero antes -hace diez años atrás - esa característica en la escuela era común. (...) Eso ha disminuido con los planes sociales que ha habido. Por eso te digo, las políticas sociales, esto de las tarjetas que les dan a las familias y, bueno, las ayudan. Ha ayudado a que esa pobreza no sea tan pobreza, ¿no? Tan radical. Igual te reitero, tenemos población acá de chicos muy, muy descendidos en cuanto a forma de vida, hay niños que no tienen agua, que no tienen luz, no tienen nada.

(Mercedes, maestra de una escuela Aprender; agosto 2018 )

Con la llegada del MIDES me parece que sí, que hay puntos de inflexión claros, que es el reconocimiento estatal de la emergencia social, la elaboración de un plan de asistencia, del PANES, ósea la priorización de la pobreza, de la extrema pobreza. Hubo inflexión en la generación del PANES. En poner el tema de la pobreza y de la redistribución en la agenda política, en los presupuestos. (...) Entonces la reflexión nuestra que es una reflexión crítica porque reconoce los avances que ha habido, que reconoce el descenso de la pobreza, la priorización de los sectores de vulnerabilidad y pobreza, pero al estancamiento. La necesidad de superar, por ejemplo, todo lo de las políticas focalizadas, la orientación de los programas.

Las Escuelas de tiempo completo, el Plan CAIF, Niños en situación de calle, los SOCAT, que son los SOCAF, se cambió al AF por el AT, ¿los programas de cercanía? Ya existía. (...) Lo otro es la orientación de los programas focalizados, en la concepción, yo no veo una inflexión. El cambio está en la expansión, que llegaron a más personas, pero la concepción ideológica, es la misma.

(Paula Baleato, Coordinadora Programa Infancia y Adolescencia El Abrojo, octubre 2018)

El gobierno del FA lo que permitió es una extensión de la cobertura, eso es innegable, y en algunos casos subir la calidad de los centros CAIF, por ejemplo. Se creó el SNIC, pero eso es reciente.

(Teresa Supervielle, representante de OSC, infancia, agosto 2019)

## **¿Un ministerio de Desarrollo Social para gestionar lo social?**

Luego del consenso inicial de apoyar una institución que coordinara la emergencia social en 2005, las valoraciones de esta institución se transformaron. Existen cuestionamientos respecto a que el

MIDES devino en un ministerio que gestiona la pobreza al igual que las concepciones liberales del resto de este tipo de instituciones en América Latina. También su debilidad institucional, la escasez de recursos y la tercerización y precarización del trabajo asistencial. Voces desde la academia, desde los territorios y desde el propio Frente Amplio lo sostienen.

Porque había una expectativa de que el MIDES podía armar sobre esa red de asistencia, también una red de nuevos derechos, que iba a escapar a la lógica regional. Eso aprendí que nada escapa.... Es decir, que los MIDES fueran Ministerios de pobres. Y ahí nos dimos cuenta de que no nos íbamos a diferenciar del MIDES argentino, del MIDEPLAN que luego se transforma en Desarrollo Social, que no nos íbamos a separar de eso. (...) los MIDES tienen ese tema, son la expresión institucional que tienen que ver con la pobreza y otro tipo de vulnerabilidades, son la expresión institucional -pensándolo en voz alta- del discurso de orientación al mercado, neoliberal, de las políticas sociales.

(Carmen Midaglia, Universidad de la República; diciembre 2019)

### La debilidad institucional y escasez de recursos:

...la otra discusión que hubo en ese momento, nosotros escuchábamos..., fue si se tenía que crear o no un Ministerio de Desarrollo Social. (...) Pero nosotros escuchábamos y nuestra opinión era como la de un ciudadano. Esa es una discusión interesante, pero a mí me parece que el MIDES salió muy debilitado con el Plan de Equidad, porque se le quedaron con el único programa importante (refiriéndose a las AFAM PE). El PANES estaba cogestionado, incluso no estaba en las operaciones computacionales del BPS, era como una cosa paralela. Debilidad total me parece... -ya desde la etapa de Daniel Olesker para adelante- súper debilitado con la TUS, eso contribuyó a fragmentar el sistema de transferencias. El MIDES no tiene la capacidad de incidir sobre el diseño de las AFAM y el BPS no tiene un equipo técnico que pueda pensar sobre las AFAM, entonces es dramático. En el período del PANES, el MIDES hacía el diseño y el BPS la implementación. Y eso estaba bien, ...Y el ejemplo máximo de eso fue el de las contrapartidas. Es un ejemplo de una medida tomada por oportunismo político donde el MIDES estaba en contra o no actuaba, y el BPS actuó y sin necesidad de hacer ninguna coordinación. El MIDES que se quedara contento con la TUS y los programas de proximidad. Y me parece que quedó perdido en todos estos pequeños programas que tiene: de proximidad que son tan laboriosos, todo disperso. (...) Eso demuestra que no mueven recursos, no tienen la capacidad de pelear por recursos.

(Andrea Vigorito, Universidad de la República; octubre 2018)

### El problema de la interinstitucionalidad:

Ahí fue cuando se hizo el Plan de emergencia, y se destinó una parte del presupuesto; se creó el MIDES, lo discutimos mucho en el programa; si no tenías un organismo que coordinara a todas las instituciones - lo que habíamos visto quienes habíamos tenido responsabilidades a nivel institucional- es que cada organismo del Estado tenía su programa vertical. Y los problemas que tienen las personas son multidimensionales, de salud, simbólicos, de cultura, de acceso a ... discriminaciones muchas. Entonces, el MIDES se creó para eso, para coordinar, es lo que dice la ley. Después no fue tan fácil implementarlo. ...fue más difícil lograr el tema de la interinstitucionalidad, que los problemas se miraran así, oyendo y escuchando lo que el otro sabe. No fue fácil, de todas maneras.

(Margarita Percovich, parlamentaria Frente Amplio; diciembre 2019)

¿Una OSC gigante? Así lo sostiene una representante de las organizaciones sociales con un discurso que refiere a la precarización de la asistencia, y que es apoyado por un trabajador.

Porque hay veces que había programas hechos de manera directa por el MIDES, que a mí me parecía que el MIDES se había convertido en una gran OSC pública. ... Porque instituciones de ese porte, de esa envergadura no tienen como no burocratizar esas intervenciones, entonces no es una herramienta adecuada para la gestión. Es el elefante en el bazar. El MIDES puede tener otro tipo de rol, de rectoría de la política pública, asistencia técnica, pero no de ocuparse de qué le pasa a la Sra. Juana. Las autoridades lo muestran como una cosa de orgullo... (...) El fracaso de las políticas focalizadas, que habría que considerarlo como fracaso, ..., de que es necesario trabajar e invertir más, pero el fracaso es que se generan un montón de programas que lo que suponen es que la gente necesita mediación técnica para llegar a los servicios universales. No suponen que la gente necesita una casa nueva, un centro de primer nivel que los chiquilines necesitan, un buen gimnasio, ir a la piscina gratis, acceder a un buen psicomotricista, irse de vacaciones en verano. Te pones a hablar con cualquiera y son cosas razonables las que te digo, pero si uno mira... ¿por qué mandás a dos estudiantes recién salidos de la facultad a hablar con una mujer que tiene 8 hijos, que fue abusada de chica, que vive en el medio de la mierda? Los técnicos no le van a dar un trabajo, no le van a mudar de barrio, no le van a dar una casa. Y se van a angustiar, porque ¿sobre qué bases conceptuales se sustentan esos programas? Que yo defino mandar a dos evangelizadores, porque yo les digo que terminan siendo, intervenciones moralizantes, entonces te dan los dos mormones, pero lo digo de manera provocativa.

...el MIDES aplicó de manera dura y pura un modelo de tercerización... Lo que pasa es que lo que yo veo es que hay un nivel retórico y un nivel práctico. La retórica, y en esto no digo malas voluntades, ni maldades, ni que las personas sean de derecha, lo que digo es que objetivamente, si uno analiza un discurso que tiene incorporado toda la agenda de derechos, la participación, pero unas prácticas... En esa participación, las OSC no somos actores legítimos.

(Paula Baleato, Coordinadora Programa Infancia y Adolescencia El Abrojo, octubre 2018)

... pero las políticas no generan construcción de ciudadanía. En mi entender son paliativas, las situaciones no generan cambios estructurales, y encima también con los trabajadores genera como disgusto. Entonces, me parece que habría como que rever un poco... No es que los trabajadores tengamos siempre la razón, pero a nivel colectivo uno va como decantándose por ahí. Es una realidad: tiene todo tercerizado el MIDES. Fue de la construcción de funcionarios de diferentes ministerios y después tercerizó los servicios cuasi absolutamente. (...) Entonces bueno, ahí uno descubre, más allá de que lo sabía, de que bueno, esta cuestión de los convenios es algo muy típico. La forma en cómo concibe la tarea el MIDES y la implementación de sus políticas, precariza el trabajo.

(Damián, trabajador social de una policlínica barrial, mayo 2018)

## Las tres lógicas...

Podemos identificar tres lógicas de mirar lo social a través de los discursos de los actores considerados, a sabiendas de que no son exhaustivos. Perspectivas que se distancian y se acercan en algunos tópicos, pero que podemos tipificar de la siguiente manera.

Desde la política ejecutora se habla desde una mirada global y complementaria de las políticas asistenciales con los servicios de pretensión universal. Un aprendizaje que partió de la asistencia en la emergencia hacia la priorización de la presencia estatal en los territorios deprimidos desde una lógica centralizada, pero sin olvidar a la participación social promovida por el Estado. Los problemas sociales han mudado desde una pobreza generalizada a una pobreza estructural con dificultad de acceder a los servicios sociales, carencias en los entornos y con problemas de violencias en los territorios donde habitan. Los fundamentos de la política social asistencial tuvieron un corrimiento en los sucesivos gobiernos, comenzando por la emergencia social hacia una visión más integral referida a las condiciones de vida y los derechos sociales. También existieron vaivenes en las formas concretas, ensayando distinto tipo de dispositivos. La focalización no aparece como contrapunto de la universalidad y las contrapartidas exigidas a los beneficiarios de las políticas aparece más como un requisito de economía política. En los discursos se identifica un permanente aprendizaje a partir de la práctica en el entramado de diferentes debates que apuntan a la restitución de derechos de todo tipo sometida a la viabilidad de lo posible.

En los actores que trabajan en el territorio se trasluce una lógica desde abajo, de la comprensión de la vida cotidiana de las poblaciones asistidas. Cuestionan la función asistencial por ser meramente paliativa y no transformadora, sometida a las reglas del mercado, que suscita la pasividad de sujetos sin promover la participación colectiva. Por otra parte, cuestionan el enfoque focalizado que han tenido los programas asistenciales, generando rutas paralelas que no promueven la integración social. También reclaman una extensión de la ayuda estatal para atender la vulnerabilidad y las clases medias bajas, evitando la hiperfocalización en los más deprimidos. De alguna manera, los programas implementados suelen interpretarse como políticas del individuo que no actúan sobre el registro del trabajo, ni sobre las instituciones y sus prácticas expulsoras y discriminatorias, y tampoco sobre la participación colectiva. Desde este enfoque, se convoca a actuar desde lo colectivo y desde la experiencia de lo cotidiano. Se vislumbra y comprende las otras formas de vivir de esa pobreza estructural, con ausencias de recursos, problemas de acceso a los servicios y sociabilidades distintas. Respecto a las contraprestaciones exigidas por los programas hay visiones encontradas, algunos proclaman su inexistencia fundamentando a favor de los derechos de la redistribución y la justicia social, otros las entienden como un instrumento para generar conciencia de pertenencia a la sociedad evitando situaciones de mera pasividad.

Por último, la academia asume una lógica de la distancia. La pobreza suele entenderse desde una perspectiva individual y ajena. Las críticas a lo realizado por los gobiernos de izquierda se expresan desde los cuestionamientos a no tocar la redistribución y la desigualdad, a las formas institucionales

creadas, a la hiperfocalización de los programas y el control social ejercido sobre las poblaciones asistidas. También al hecho de haber olvidado asistir a otro estrato social: la clase media baja.

No obstante, desde las tres esferas se valora la expansión de la cobertura asistencial y la existencia de las prestaciones sociales creadas. Ayudan y no ponen en duda que han contribuido a disminuir las situaciones de pobreza, aunque es claro que no transforman la realidad de manera estructural por si solas.

## **Conclusión del capítulo**

A inicios del siglo XX la asistencia en Uruguay, bajo una visión medico-sanitaria, reconoce una interdependencia entre los distintos sectores sociales. La fundamentación para la creación de una asistencia pública no tuvo origen en concepciones de justicia social y restitución de derechos, sino en el hecho de reconocer que los “malos comportamientos” de los pobres eran perjudiciales para el resto de la sociedad, ya sea por las enfermedades transmisibles o por la potencial generación de delincuentes. Al transitar de la caridad y la beneficencia -sostenida por el catolicismo y la filantropía- hacia la Asistencia Pública basada en la ciencia, la racionalización y la profesionalización de quienes estaban a cargo, se promueve una nueva orientación. El Estado comienza a hacerse cargo de los más disminuidos desde una perspectiva de la estabilidad social y la interdependencia.

Esta concepción cambió bajo la era neoliberal, adoptándose a una visión reduccionista del Estado basada en la focalización, la individualización y la eficiencia en el gasto público. El Estado social debía llegar de forma eficiente a los pobres, y reducir su tamaño, actuando bajo programas específicos.

Con la llegada del Frente Amplio al gobierno nacional, el Estado social vuelve a reposicionarse como un actor central, adoptando el enfoque de justicia social y derechos para los más pobres. No obstante, a la hora de considerar las acciones puestas en marcha notamos la ausencia de esta mirada de interdependencia social, más presente a inicios del siglo XX.

Identificamos diferentes discursos de actores que dialogan poco entre ellos, aunque trabajen juntos y en marcos de colaboración. Si bien hay acuerdos en una perspectiva de derechos, se distinguen diferentes lógicas de comprender lo social para operar sobre ello. Desde el gobierno con una lógica

de tipo centralista, pero con discurso abierto a la participación y a la complementariedad que no es percibido por los representantes de las organizaciones sociales en cuestión. Las políticas de tipo asistencial son concebidas como complementarias dentro del marco de una política social y económica general. Tratan de identificar a quienes no acceden a los derechos sociales y entonces despliegan una gama amplia de dispositivos que operan como mediación. A nivel discursivo, cuando hacen referencia a la asistencia hablan de derechos. Pero, por otra parte, si en un primer momento, fue la atención a la emergencia social lo que orientó el operar de las acciones concretas, con el paso del tiempo se identifica la importancia del acceso a los derechos sociales y finalmente la importancia de una vasta presencia del Estado con todos sus dispositivos para luchar contra una de las opciones que ha resultado ser un medio de vida para muchas familias que hace años viven en un contexto de pobreza estructural. Nos referimos a las formas ilegales de provisión de recursos vinculadas al microtráfico de drogas y las distintas violencias que ello implica.

Los actores territoriales, con una lógica “*desde abajo*”, conocen y comprenden las formas de vida de las poblaciones más vulnerables y demandan mayor participación y promoción de la autogestión. Si bien reconocen la ampliación de la cobertura asistencial, también cuestionan el hecho de no trascender la focalización de los programas y el carácter paliativo que adoptan las soluciones concretas. Estas visiones se enmarcan dentro de los fundamentos basados en la redistribución y la justicia social, y también desde la activación colectiva y autogestionaria, con pretensión transformadora. Por último, la academia desde una mirada a la distancia, crítica, pretende transformaciones más estructurales, pero bastante alejadas de la vida cotidiana de los asistidos y el quehacer de la política.

Cada actor, desde el rol que le ocupa en lo social, nos habla desde su propia experiencia y aprendizaje en el transcurrir de los gobiernos progresistas. Hay dos visiones que se constatan como las más antagónicas. Una desde la política ejecutiva y otra desde los actores territoriales (sean militantes, técnicos sociales, referentes barriales). En tanto la academia, que actuó como colaboradora de la política ejecutiva en los inicios del gobierno, opacando el rol protagónico que habían tenido anteriormente las organizaciones de la sociedad civil, se posiciona desde una distancia del hacer práctico y de la experiencia vivida por las poblaciones más deprimidas en los barrios, con cuestionamientos que se enfocan en la redistribución de la riqueza, la justicia social y la transformación de la realidad. En este sentido, se acerca a la visión territorial con argumentos respecto a la falta de fundamentos de la izquierda para la defensa de los derechos sociales y la profundización de las políticas redistributivas.

Nos hemos olvidado de la pirámide de Maslow. Varios estudios dan cuenta de la condición de necesidad de los sectores más empobrecidos, del vivir al día<sup>416</sup>. También nos lo cuentan los actores territoriales que están próximos a ellos. Por otra parte, tanto desde los discursos de izquierda inspirados en la educación popular o desde la derecha con el enfoque del emprendedurismo, se postula la generación de autonomía en el individuo. Pero bajo esta premisa, los significados son distintos: el primero refiere a una autonomía para una inscripción colectiva y de acceso a recursos y derechos; el segundo para poder resistir la competencia en la lógica de mercado. Así pretenden que el “pobre” genere su propia autonomía, desarrolle su ser individual, aún cuando no tiene resueltas varias de sus necesidades más primarias, y sus preocupaciones sean cómo resolver el día a día, la semana, o con mayor suerte llegar a fin de mes.

El MIDES parece ser una institución mimetizada con su población objetivo, con una lógica de responder a la urgencia. El transcurrir parece desarrollarse como la sala de emergencia de un hospital; llega la población con daños de carácter urgente necesitada de una atención, y la institución lo resuelve con urgencia y de manera puntual, inestable, transitoria. Prima la lógica de la urgencia, antes que la de la prevención. Y, a partir de allí, varios sectores embanderados con la autonomía del individuo, construyen críticas sin comprender el encuentro de estas lógicas: la de la urgencia y la de la necesidad.

---

<sup>416</sup> Denis Merklen, *Pobres Ciudadanos: Las Clases Populares En La Era Democrática Argentina 1983-2003.*, 2da Edición (Buenos Aires, Argentina: Gloria, 2010); Verónica Filardo y Denis Merklen, *Detrás de La Línea de La Pobreza: La Vida En Los Barrios Populares de Montevideo*, Etnografía de Los Sectores Populares, 5 (Buenos Aires: Gorla, 2019); Robert Castel, *La montée des incertitudes: travail, protections, statut de l'individu* (Paris: Éd. du Seuil, 2013).

## Capítulo IV ¿Cómo abordar la pobreza? Las transferencias monetarias, el trabajo protegido y la intervención social de proximidad.

### Introducción

En este capítulo retomamos el tratamiento específico de las políticas contra la pobreza en el Uruguay de la izquierda, en el marco de los debates suscitados en América Latina y Europa al respecto. Nos enfocamos en la descripción y análisis de tres tipos de programas instrumentados para abordar “la pobreza”: las transferencias monetarias, el trabajo protegido y la intervención social de proximidad.

Como es conocido, América Latina desde la década del ochenta fue un ejemplo de experimentación de programas de lucha contra la pobreza<sup>417</sup>. Bajo la recomendación de organismos internacionales y académicos se impulsó la expansión de la asistencia social bajo la forma de transferencias monetarias condicionadas (TCM) y pensiones no contributivas. En particular, las TCM fueron promovidas como una respuesta rápida, de carácter urgente y de impacto masivo. Acciones de bajo costo en comparación al presupuesto de la seguridad social en su sentido más clásico. Las responsabilidades de los Estados en materia de lo social comienzan a enfocarse en el objetivo de la superación de la pobreza, construyendo una nueva relación entre el Estado y los sectores más desventajados de la sociedad.

Los ejemplos más notorios de este tipo de programa en el continente latinoamericano son: Progresía en México (1997)<sup>418</sup>, Bolsa familia en Brasil (2003), Chile Solidario en Chile (2002); a los que se suman varios países: Jefes y Jefas de Familia en Argentina (2002), Familias en Acción en Colombia (2001), el Ingreso ciudadano a través del Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social en Uruguay (2005), entre otros<sup>419</sup>. En este mismo contexto es que se crean las instituciones específicas para gestionar este tipo de intervenciones sociales. En Uruguay, como lo hemos descrito en el capítulo I, se creó el MIDES en 2005.

---

<sup>417</sup> Midaglia, Carmen y Antia, Florencia, *Bienestar y protección social en América Latina - Abordajes conceptuales y metodológicos Para el MERCOSUR* (Asunción: Instituto Social del MERCOSUR, 2017).

<sup>418</sup> Luego de Progresía en 1997, se implementó Oportunidades y Prospera.

<sup>419</sup> Ana Fonseca, ‘Los sistemas de protección social en América Latina: Un análisis de las Transferencias Monetarias Condicionadas’ (PNUD, 2006) <<http://www.oda-alc.org/documentos/1341944469.pdf>> [consultado el 24 marzo 2020].



A pesar de las diferencias entre las modalidades de implementación (condiciones de acceso y permanencia, los criterios de selección, las formas de financiamiento, los montos de la prestación, etc.) y de los distintos contextos socioeconómicos, políticos e institucionales, estos programas comparten algunos elementos: se dirigen a familias desfavorecidas socioeconómicamente con niños y adolescentes a cargo, establecen contrapartidas para su otorgamiento y generalmente se enmarcan fuera de la esfera del derecho, con un carácter compensatorio<sup>420</sup>. Tienen un bajo presupuesto en relación con el gasto público social (GPS) y el producto bruto interno (PIB). Por ejemplo, en Uruguay si sumamos el presupuesto de las asignaciones familiares al de la tarjeta Uruguay Social no alcanza al 0,5% del PBI y no superan el 2% del gasto público social<sup>421</sup>. Mientras que, si adicionamos el presupuesto de la seguridad social y el de la asistencia, estas cifras ascienden a 14% y 38% respectivamente a valores de 2018<sup>422</sup>.

Luego se irán incorporando otros componentes y programas sociales amalgamados a las transferencias monetarias condicionadas e incorporando distintos objetivos más relacionados a la capacidad productiva y su reinserción en la esfera laboral de las poblaciones asistidas.

El Uruguay progresista tuvo un amplio despliegue de este tipo de programas sociales. Por ejemplo, Uruguay Trabaja -un programa de empleo protegido- se crea en el año 2008 en el marco del Plan de Equidad, cuyo antecedente inmediato fue Trabajo por Uruguay que fue un componente inicial del PANES. Los programas de intervención social de proximidad, que también analizamos, surgen en la era de la Reforma Social con objetivo de atender a la extrema pobreza persistente.

De este modo, abordamos el análisis de los tres tipos de programas mencionados, describiendo sus objetivos, la población a la que intentan abarcar, los instrumentos desplegados para lograr los cometidos y los resultados estudiados. Intentamos develar la fundamentación y argumentación implícita y explícita que surge en cada uno de ellos, para luego ponerla en relación con los debates presentados en el capítulo anterior.

---

<sup>420</sup> *Ibíd.*

<sup>421</sup> DINEM, *Informe MIDES. Seguimiento y evaluación de actividades y programas. 2017-2018*, Montevideo, Uruguay, Ministerio de Desarrollo Social, 2020, 557 p.

<sup>422</sup> Observatorio social del Ministerio de Desarrollo Social, sitio web, consultado el 24 de marzo de 2020.

## IV.1 Nuevas perspectivas para abordar la pobreza:¿un camino hacia la individualización?

¿Qué fue específicamente lo que hizo el Frente Amplio en esta materia? ¿Bajo qué enfoques y fundamentos, con qué definiciones administrativas y a partir de cuáles metodologías se propuso abordar el tratamiento de la pobreza y la vulnerabilidad social?

Denis Merklen<sup>423</sup> analiza las dinámicas de individuación y las políticas del individuo haciendo referencia al giro que se da a partir de la década de los años ochenta, en comparación con la modernidad organizada (1930-1980), donde el individualismo es central pero conceptualizado de un modo distinto. Anteriormente, el individuo emergía a partir de sus inscripciones colectivas (profesionales, sindicales, etc.)<sup>424</sup>. Las políticas del individuo tratan de producir al individuo en sí, hacerlo activo, responsable. Es una actuación sobre las subjetividades individuales, a favor de la libertad individual sin referencia a la idea de sociedad. Activación y responsabilización son las premisas de esta nueva forma de políticas. El pobre queda librado a su suerte y si es beneficiario de la ayuda estatal deberá devolver lo recibido activándose, modificándose, en forma de contrapartida. Se invierte la deuda, ya no es la sociedad quien tiene una deuda social con los más desfavorecidos, son los beneficiarios de la ayuda pública quienes contraen la deuda con el resto de la sociedad.

Ahora bien, asumiendo esta nueva perspectiva individualizadora predominante en lo social, nos aventuramos – de manera muy general- a plantear diferencias entre las traducciones de los dispositivos contra la pobreza entre Europa y América Latina. Las políticas contra la exclusión social en algunos países de Europa (por ejemplo, el RSA en Francia) y contra la vulnerabilidad socioeconómica en América Latina (las transferencias monetarias condicionadas) problematizan la seguridad del medio de vida de las personas en situación de desventaja de una manera diferente. En términos muy generales, el Estado social en Europa occidental protege en mayor medida al individuo que como se hace en América Latina<sup>425</sup>. Uno se centra en asegurar un medio de vida mínimo e ir modificando los comportamientos (los mínimos sociales y las políticas de activación,

---

<sup>423</sup> Denis Merklen, « Las dinámicas contemporáneas de la individuación » en *Individuación, precariedad, inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente?*, Paidós., Buenos Aires, 2013, p. 45-86.

<sup>424</sup> Robert Castel, *La montée des incertitudes: travail, protections, statut de l'individu*, Paris, Éd. du Seuil, 2013.

<sup>425</sup> Varios estudios comparados sobre los Estados sociales dan cuenta de la incompletitud y segmentación que caracterizan a los estados sociales en América Latina, aún con sus grandes diferencias y matices entre ellos. Midaglia, Carmen y Antía, Florencia, *Bienestar y Protección Social en América Latina - Abordajes Conceptuales y Metodológicos para el MERCOSUR*, Asunción, Instituto Social del MERCOSUR, 2017, 102 p ; Ana Fonseca, « Los sistemas de protección social en América Latina: Un análisis de las transferencias monetarias condicionadas ».

por ejemplo)<sup>426</sup>. El otro, en cambiar los comportamientos del individuo para que, a través de ello, pueda lograr un medio de vida “aceptable” (conceptos más vinculados al capital humano<sup>427</sup>).

En la actualidad, esto se traduce en el debate referido a las contraprestaciones que se les pide a los beneficiarios de la ayuda estatal. Distinguimos entonces dos perspectivas: la activación de los pobres y la inversión del capital humano de los asistidos. Dentro de estas, pueden ubicarse varios matices según sea la especificidad del programa que se trate y del contexto específico, pero cierto es que la idea de fondo encuentra la misma encrucijada: lograr evitar la dependencia de los asistidos al Estado.

### **Activar a los pobres**

Las políticas de activación promueven la prevención de la dependencia inducida por la indemnización del desempleo y la asistencia clásica, e intentan dotar al individuo de los activos necesarios. Se traslada la responsabilidad de su validación al propio individuo. Esta orientación intenta articular la igualdad de oportunidades con la responsabilidad individual, generando una nueva forma de solidaridad diferente a la perspectiva solidarista<sup>428</sup>, aquella que inspiró al sistema francés, y parte de nuestro sistema de pensiones y jubilaciones. El solidarismo republicano infundido por León Bourgeois promulga un concepto de solidaridad que busca superar la caridad y la fraternidad religiosa, donde es el rico quien ayuda al pobre a su propia voluntad para desculpabilizarse o reforzar su distinción de clase. En la concepción solidarista, la solidaridad se inscribe en la idea de la igualdad de los ciudadanos, en la cual unos contribuyen con otros en tanto

---

<sup>426</sup> Barbier propone llamar de forma general “políticas de activación” a las distintas reformas implementadas en los países europeos a finales del siglo XX vinculadas al *workfare* o a los cambios introducidos en la política asistencial a partir del incentivo al trabajo. Analiza los diferentes tipos ideales de la activación en los modelos beveridgianos. Jean Claude Barbier, « Para un balance del *workfare* y de la activación de la protección social » en *El porvenir de la solidaridad*, Nueva Visión., s.l., 2014, p.

<sup>427</sup> Sonia Álvarez Leguizamón, ‘Gubernamentalidad Neoliberal y Focopolítica en América Latina: Los Programas de Transferencia Condicionadas. ¿Políticas de Cohesión Social Con Los Pobres?’”, en *Perspectivas Críticas Sobre La Cohesión Social. Desigualdad y Tentativas Fallidas de Integración Social En América Latina*, CLACSO (Buenos Aires, Argentina, 2011); Enrique Valencia Lomelí, ‘Las Transferencias Monetarias Condicionadas Como Política Social En América Latina. Un Balance: Aportes, Límites y Debates’, *Annual Review of Sociology*, 34.1 (2008), 499–524 <<https://doi.org/10.1146/annurev.soc.052708.074708>>.

<sup>428</sup> “El “solidarismo” abre una nueva síntesis entre el individualismo y el socialismo. Los liberales defienden el derecho a la propiedad sin límites y frente a la pobreza proponen la caridad como deber puramente moral. Los socialistas exigen la acción del Estado en la economía y una intervención en la distribución de la riqueza para alcanzar su mejor distribución. El solidarismo quiere conciliar estas posiciones antagónicas. Por un lado, postula a partir de la ciencia que los fenómenos económicos y sociales- como los de la naturaleza- siguen leyes ineluctables. Pero también el solidarismo responde a una tarea moral. (...) En lo más concreto, el solidarismo quiere resolver la ecuación siguiente: la sociedad no acepta los destrozos provocados por el juego ciego del mercado, una acción correctora se impone, pero sin pretender el rehacer el mundo desatendiendo las leyes de la economía.” Marcos Supervielle, *Sociología de la solidaridad. Guías de clase* (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, 2016), p. 58.

iguales<sup>429</sup>. El ejemplo clave es el principio de solidaridad intergeneracional que está presente en nuestro sistema previsional: son los activos (trabajadores) que aportan para sostener a los pasivos (jubilados) que ya aportaron cuando eran activos, y se inscribe en el marco del derecho.

El nuevo paradigma de la activación postula el fracaso de la seguridad social como solidaridad nacional. Emerge un espacio para la gestión de la pobreza que intenta articular la preeminencia del liberalismo y la exigencia de la cohesión social. Se traduce en un proceso de despolitización en la multiplicidad de derechos individuales que dibuja la ficción de una sociedad libre en lugar de considerar la política como un instrumento de transformación de la sociedad. La noción de equidad aparece como guía de la nueva concepción de justicia social, su éxito radica en que funciona como la solución a un sistema insoluble que consiste en jerarquizar a poblaciones en función de sus deficiencias, dar más a quienes tienen menos, caminando hacia un nivel aceptable de desigualdad para mantener el dinamismo económico individual. En este marco, se fundamenta la focalización de la política social, que considera la particularidad de los individuos. Constituye un instrumento de convergencia entre los objetivos sociales y el polo productivo.

Paugam, en su análisis sobre las políticas contra la pobreza en Francia, sostiene que estos proyectos no son inútiles, porque actúan para evitar la desocialización que se produce en las poblaciones que quedan por fuera de la esfera productiva, o lo hacen en condiciones de precariedad e inseguridad

---

<sup>429</sup> “El solidarismo republicano nace con el político León Bourgeois, que será premio Nobel en 1920, es el creador del concepto de solidaridad intergeneracional a fines del siglo XIX. Su idea central es que los trabajadores activos deben ser solidarios con los trabajadores que fueron activos y hoy son pasivos. Esta idea da la base a la Seguridad social. También en el corto período que estuvo de presidente en la Segunda República francesa intenta crear un impuesto – sin lograrlo– a la renta, de tal forma que los más ricos contribuyan más que los menos ricos en sus tributos. Esta doble perspectiva está enmarcada en una concepción liberal en la medida en que es respetuosa de la libertad individual, pero, a diferencia del liberalismo anglosajón, no ve como contradictoria la defensa de las libertades individuales y la intervención del Estado. Pero, para ello, en la fundamentación del “solidarismo republicano”, le da al principio de Solidaridad intergeneracional como base la idea de “cuasicontrato” que toma del Derecho civil. Es decir que es el Estado el que fija las pautas de la Solidaridad intergeneracional porque le es imposible organizar individualmente los destinos de la solidaridad de cada ciudadano, pero éstos –teoriza Bourgeois (1998)– si pudiesen contribuir por su voluntad individual lo harían. Hoy en día esta postura nos parece excesivamente idealista y sin sustento empírico, pero da la impresión de que lo que Bourgeois y sus seguidores buscaban era lograr una reforma cultural que incorpore la Solidaridad como valor central de la sociedad orientada a darse a sí misma una creciente cohesión social y con ello, evitar su fragmentación social. El solidarismo republicano es fuente de inspiración de varias creaciones institucionales del batllismo uruguayo a principios del siglo XX. (...)

El concepto de solidaridad busca superar las ideas de caridad y de fraternidad que provenían del catolicismo. En efecto la idea de solidaridad se inscribe en una idea de igualdad de los ciudadanos, se es solidario con sus iguales. Y el concepto de caridad, más allá de ser considerada por Tomás de Aquino como una virtud teológica, sociológicamente se transformó en una forma de generosidad de las clases altas con las clases bajas, pero no para cambiar su condición de tal, incluso a veces como una acción para reafirmar esta diferenciación de clase. Por ello, el concepto de solidaridad puede encontrar su existencia y difundirse en la medida en que se haya instalado en la sociedad el concepto de igualdad.” M. Supervielle, *Sociología de la solidaridad. Guías de clase, op. cit.*, p. 56-60.

social. Pone como ejemplo el RMI<sup>430</sup>. Es decir, cuando el empleo ya no juega más su rol integrador para una parte de la población, el reto para las políticas contra la pobreza es de recrear el lazo social, recrear otros instrumentos de socialización fuera de la esfera profesional<sup>431</sup>. Se trata, entonces, de un derecho de los pobres a la asistencia con contrapartida, considerado como la expresión de la solidaridad social resultante de una deuda nacional pero también individual. El contrato de inserción social o profesional, que actúa como contrapartida del asistido para devolver lo que la sociedad le otorga, reconoce al menos la posibilidad de elegir y acordar con el trabajador social una forma de inserción. Lo que no evita los efectos en el mediano y largo plazo si el beneficiario no logra escapar del dispositivo. Tendrá que lidiar con la acusación de la pereza o de mala voluntad, causa de estar en esa situación. Paugam, sostiene que por esta razón los individuos conocidos por los servicios de la acción social hablan de ellos mismos distinguiéndose de “*los falsos pobres*”, esos que no hacen nada por encontrar un empleo y viven de la asistencia.

Salvando la distancia, y el océano mediante, encontramos conclusiones similares en los resultados de las evaluaciones de los programas de acompañamiento social en Uruguay (los llamados programas de intervención social de proximidad); que terminan cumpliendo una función secundaria respecto a la relación con el mundo del trabajo. Función que resulta importante en términos de socialización, pero no cumplen con el objetivo principal para las cuales fueron diseñados: su inserción en el trabajo formal o el sistema educativo<sup>432</sup>.

Castel es más crítico respecto a las políticas de inserción. Se trata para el autor de una “*fantástica degradación del concepto de solidaridad*”, que significaba la pertenencia de cada uno al todo social, y que, en esta nueva concepción, se convierte en una asignación mínima de recursos “*otorgada a quienes ya no ‘contribuyen’ con su actividad al funcionamiento de la sociedad*”.<sup>433</sup>

Asimismo, Nicolás Duvoux<sup>434</sup> analiza el cambio en las políticas de mínimos sociales en Francia con el pasaje del RMI al RSA. Sostiene que hubo una modificación en el sentido del contrato de

---

<sup>430</sup> Revenu Minimum d’Insertion, creado por Ley en 1988 en Francia. Actualmente, es el Revenu Solidarité Active. El cambio se debió a promover el acompañamiento social para la activación de los beneficiarios.

<sup>431</sup> Serge Paugam, *La disqualification sociale: essai sur la nouvelle pauvreté*, 1. éd., Paris, Presses universitaires de France, 1991, p. 215.

<sup>432</sup> Sandra Leopold y otros, ‘Las Trayectorias de Inclusión Como Estrategias de Integración Social’, en *Cuadernos de Ciencias Sociales y Políticas Sociales* 2, 2, Universidad de la República (Montevideo, Uruguay, 2015).

<sup>433</sup> Castel, Robert, *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires, Paidós, 1997, p. 382.

<sup>434</sup> Nicolás Duvoux, *L’autonomie Des Assistés: Sociologie Des Politiques d’insertion*, Le Lien Social (Paris: Presses universitaires de France, 2009).

inserción y en la idea implícita de contrato social. El RMI<sup>435</sup> suponía un instrumento seguro del derecho al ingreso, fundamentado en el derecho a la inserción complementaria de una transferencia monetaria para la transformación de prácticas de intervención social que se cambiaba por una nueva filosofía social que era la inserción. Los beneficiarios del RMI no se identificaban con figuras de víctimas sino de privilegiados, en comparación con los trabajadores pobres; dado que el origen del RMI suponía combatir las debilidades de la protección social fundada sobre el estatuto de trabajador. A partir del 2000, las representaciones sociales sobre esta política cambian al identificarse como beneficiarios atrapados dentro del sistema. Comienza la percepción del riesgo de que los beneficiarios se contenten con la transferencia otorgada y abandonan la búsqueda activa de empleo, cayendo en la trampa de la inactividad. Esto introduce el cambio hacia el RSA<sup>436</sup>.

El RSA, principio de *workfare*, cambia de instrumentos para incitar a retomar una actividad, o más bien una obligación, bajo la idea de la responsabilidad individual. Duvoux lo conceptualiza como un declive de la solidaridad colectiva, una transformación del lazo social. Se trata para el autor de una racionalización de lo social. Mientras el RMI pretende avanzar hacia una universalización de la protección social, el RSA aparece como correctivo y simplificación del instrumento original, cuyo objetivo se instala en revincular a las poblaciones atendidas por la solidaridad a la esfera económica. Incitan a los beneficiarios a activarse en detrimento de una respuesta que sea un derecho incondicional a unos ingresos mínimos. Esta especie de obligación a la activación del beneficiario promueve, a su vez, la generación de un segundo mercado de trabajo, precario, parcial, que conduce a una dualización del sistema de protección social.

En otro libro, Duvoux y Paugam<sup>437</sup>, sostienen que el RSA ha creado un nuevo estatuto de trabajador precario asistido, confluyendo en una proximidad objetiva del trabajador pobre y el asistido. Numerosas personas alternan períodos de trabajo y de asistencia. Además, muchas personas realizan trabajo en negro, y recurren al fraude que entienden necesario, dado el bajo ingreso

---

<sup>435</sup> El monto del RMI y luego RSA equivale a un tercio del SMIC (salaire minimum interprofessionnel de croissance) aproximadamente. Varía en función de la conformación del hogar y otros. Consultar: <http://www.smic-horaire.com/tableau-evolution-smic.php>; <https://rsa-revenu-de-solidarite-active.fr/montant-rsa.html>

<sup>436</sup> Existe variado y abundante debate microeconómico y muchos argumentos contradictorios al respecto. Esta idea de la trampa de la inactividad o de la pobreza supone un accionar racional de las personas, sin considerar muchas veces los beneficios no económicos del acceso al empleo (bienestar psicológico, estatus, estabilidad de un salario), y los condicionantes no monetizables para la permanencia en situaciones de no empleo (dificultades para encontrar alternativas de cuidados para los hijos, problemas de salud, de transporte, etc.), además de dejar de lado el problema de la ausencia de puestos de trabajo. Jon Bernat Zubiri-Rey, 'La Renta de Solidaridad Activa En Francia. ¿Es la Activación Una Vía Para Salir de La Pobreza?', *Zerbitzuan*, 45, 2009, 23–38 <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00440765>>.

<sup>437</sup> Serge Paugam y Nicolas Duvoux, *La Régulation Des Pauvres*, Presses universitaires de France (Paris, France, 2013).

recibido al mes. Los más pobres deben negociar de otra manera con las instituciones: deben justificar rechazos a empleos asistidos o precarios. Para los trabajadores sociales el empleo precario constituye un horizonte normal en términos de integración profesional, siendo el recurso que tienen para poder incitar a la “activación” de los asistidos.

El relato que describimos a continuación refleja claramente lo mencionado por los autores. Se trata de una cita entre una beneficiaria del RSA, Catherine, y la asistente social (denominada agente de inserción), Camile, en el Espacio de Inserción en Paris, cuando la primera concurre a solicitar la prórroga del RSA<sup>438</sup>.

Camile va en busca de Catherine, mujer de 39 años, con baja escolaridad, beneficiaria del RSA, a quien ya conoce. La mujer de edad mediana no parece estar bien. Vive en el distrito 15° de Paris. Camile le pregunta si continúa trabajando, ella dice: “No”. (Habla bajo). No ha tenido respuesta de todos los lugares que ha dejado su CV, le cuenta. Le muestra su CV (1 hoja), algo arrugado. Camile le propone que le hará fotocopias de su CV, ella dice que si.

Le pregunta por las asociaciones intermediarias (que establecen contacto entre el patrón y el demandante de empleo, le explica). Catherine le comenta que ha dejado su CV en varias asociaciones del barrio, que todas han dicho que debe esperar. Camile le aconseja que si no hay respuesta “hay que volver a la asociación y preguntar”. Ella le pregunta como asombrada: “¿Debo volver?” Comenta que le gustaría ocuparse del cuidado de niños a domicilio.

Camile le propone hacer una formación gratuita y comienza a buscar en internet en su computadora. Mientras le explica que la asociación demanda una garantía para el cuidado de niños. Si ella no tiene ninguna formación, ningún diploma, puede pedir a su anterior patrón una carta como garantía.

Catherine dice que prefiere trabajar a domicilio, y explica todo lo que sabe hacer: “limpieza, ayudar en la higiene personal, ...” Que el RSA solo no alcanza.

Camile afirma que es mejor que nada, que quedarse en la casa no “va bien”. Al no encontrar la formación que buscaba, y ante las palabras de la beneficiaria, le pregunta y busca formación de ayuda a domicilio para las personas adultas. Catherine continúa mencionando lo que sabe hacer. Sabe cocinar. Comenta que tuvo un contrato de trabajo de 3 años, cuando vivía en Marsella, antes que su marido muriera.

Camile le dice que debe mostrar ese contrato, que es como una garantía, que esto no aparece en su CV. Revisando nuevamente su CV y papeles, mira una hoja manuscrita, le pregunta si ella la escribió. Ella le explica que no, que no sabe escribir mucho, solo re copiando.

Camile le pregunta si puede entender, leer, si el patrón le da una nota. Puede leer ciertas palabras, cifras, direcciones, le responde. Sigue mirando las ofertas que aparecen en internet...

Mientras tanto, Catherine le comenta que fue hasta la Marie del 15° (el Municipio) y le dijeron que esperara hasta julio, que allí puede haber suplencias para realizar.

Debe cambiar el CV, las asociaciones quieren ver la experiencia reciente, le explica Camile. Como no tiene formación, el trabajo que puede encontrar es de limpieza. Además, debe escribir francés. Encuentra ciertas ofertas como “limpiadora”. Le explica que es un trabajo subsidiado por el Estado “travail à l’aide”. Debe hacer cita con su colega para hacer la ficha

---

<sup>438</sup> Observación que realicé en el Espace d’insertion parisien, Moisant, Paris, respecto a la “cita” para la inscripción o renovación del RSA, 3 de abril 2017.

con la cual debe presentarse a la reunión el 27 de abril, con su CV y el papel que su colega le otorgue. Se lo explica varias veces, con mucha paciencia. También le explica las condiciones de trabajo: no es definitivo, es un “*intérim*”<sup>439</sup>. El trabajo será por 3 o 6 meses, haciendo suplencias a medio tiempo (4 horas diarias), capaz que, en 2 tandas, ir a 2 lugares distintos.

Catherine dice que es mejor que no tener nada. Camile agrega: “son puestos de suplencias, pero para comenzar, no está mal al no tener formación. Luego le pregunta por su estado de salud. “Como siempre” dice Catherine, y muestra el medicamento que toma para la depresión. A esto le sigue la pregunta por la vivienda. Responde “como siempre”.

Me quedo sola con Catherine cuando Camile va a sacar fotocopias. Me habla de sus problemas: que trabaja en negro, pero no lo dice, que su esposo murió, que vivía en Marsella, que prefiere estar sola, sin marido, sola.

Vuelve Camile con las fotocopias, diciendo que su CV no está muy prolijo y que debe adjuntar más cosas. Antes de despedirse le dice que no tiene mucho para ayudarla, que quedan a la espera de la próxima cita con su colega. Catherine dice “es bueno hablar, poder hablar, es mejor que nada”.

Al quedarme a solas con Camile, me dice: “Es la tercera vez que la veo. Es difícil”. Me muestra la ficha que debe completar IAE (*Insertion Activité Économique*) para desempleo de larga duración. Opina sobre las asociaciones intermediarias, que hay varias, que hacen trabajar siempre a los mismos y a los motivados, y no a todos. Esas son las dificultades, comenta.

(Espace d’insertion parisien, Paris, 3 abril 2017)

## **Invertir en capital humano**

En América Latina, el término “*activación*” no se traduce de igual forma. Desde otras perspectivas, se habla del poder de agencia, del empoderamiento del individuo o de la inversión en capital humano. Enrique Valencia<sup>440</sup> analiza la teoría implícita y explícita detrás de los programas de transferencias monetarias condicionadas en la región, a partir de las múltiples y diversas investigaciones y evaluaciones que se han realizado. Esta teoría puede sintetizarse de la siguiente manera: son intervenciones públicas orientadas principalmente a modificar el lado de la demanda (la población beneficiaria), “*más respetuosas de los principios del mercado*” y que no intervienen necesariamente en la oferta de servicios públicos. Parten del esquema conceptual acerca de que la reproducción intergeneracional de la pobreza es causa de la falta de inversión en la acumulación de capital humano (educación, salud, alimentación) de los individuos y hogares<sup>441</sup>. Combinan el

---

<sup>439</sup> <https://www.directemploi.com/actualite/emploi/2247/l-interim-c-est-quoi>

<sup>440</sup> E. Valencia Lomelí, « Las Transferencias Monetarias Condicionadas Como Política Social en América Latina. Un Balance: Aportes, Límites y Debates », art cit.

<sup>441</sup> “Se dice que los PTC tienden a romper el “*círculo vicioso de la pobreza*”, al invertir en capital humano a largo plazo para de esa manera cortar la transmisión intergeneracional de la pobreza. Esta idea es un constructo de las Ciencias Sociales, tanto de una corriente antropológica (Lewis, 1961, 1963, 1964) como de la economía política neoliberal. Ambas parten del supuesto que la pobreza se reproduce de acuerdo a un círculo vicioso que tiene que ver sobre todo con una transmisión intergeneracional de ciertas ineptitudes (para decirlo de manera genérica), discapacidades, falta de habilidades, de entrenamiento, de capacitación.” Sonia Álvarez Leguizamón, « Gubernamentalidad neoliberal y focopolítica en América Latina: los programas de transferencia condicionadas. ¿Políticas de cohesión social con los



rol de asistencia social (elevando ingresos de las personas pobres) con desarrollo social (pretendiendo la inversión en capital humano). La centralidad de la prestación está situada en el hogar como ámbito de reproducción de la pobreza, pero también donde puede romperse el círculo vicioso de ésta; para lo cual se trata de modificar la conducta de los hogares pobres a través de ciertas condicionalidades (generalmente en salud y educación). Se focalizan en la pobreza y se pretende una relación directa entre los beneficiarios y el gobierno nacional, "apolítica", "apartidaria". En el corto plazo sus objetivos pretenden elevar los ingresos y el consumo de los hogares beneficiarios, y en el mediano plazo, la inversión en capital humano.

Por su parte, Andrenacci sostiene que, en América Latina, la idea de recibir dinero del Estado sin contraprestaciones a cambio no es bien conceptualizada. Prima la idea del mérito y el esfuerzo para poder recibir ayudas. No lejano a la idea del pobre merecedor. Argumenta que más que un redescubrimiento de la solidaridad ciudadana, los programas de transferencias monetarias actúan como la estrategia más adecuada que se encontró para transferir dinero a los pobres, y así aliviar su condición, en una sociedad plenamente capitalista como la latinoamericana<sup>442</sup>.

Se pretende entonces un cambio en el comportamiento de los asistidos, que esconde la hipótesis de la responsabilización de los individuos frente a la situación de pobreza en la que viven. Se insiste en modificar los comportamientos individuales dejando de lado la transformación de las estructuras institucionales. Aquí encontramos diferentes énfasis y matices en los programas sociales según el contexto de cada país<sup>443</sup>.

---

pobres?" » en *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*, CLACSO., Buenos Aires, Argentina, 2011, p. 272.

<sup>442</sup> "En América Latina, los lugares en donde se intentó lanzar experimentos "puros" no fueron bien recibidos por la población, porque es muy difícil legitimar la idea de que el Estado debe asistir sin condicionamientos, y en América Latina está muy presente la idea de que hay que merecer el esfuerzo, de que debe haber una relación esfuerzo-ingreso. Es así que hay estrategias de transferencia de recursos, con diferentes niveles de condicionamiento más o menos categorial, más o menos universal, que se han ido imponiendo. Me parece que allí lo que predomina es menos un redescubrimiento de la solidaridad ciudadana, que el análisis de que en una sociedad que ya es plenamente capitalista como la latinoamericana la única forma de incidir rápidamente sobre la situación de un hogar es repartir plata y que, entonces, lo que hay que buscar es la manera más apropiada de repartirla. A esta estrategia le llamamos "transferencias condicionales de dinero". Luciano Andrenacci, « Notas acerca de la política asistencial en América Latina », *Revista Cátedra Paralela*, 2009, n° 6, p. 26.

<sup>443</sup> Por ejemplo, Bolsa Familia en Brasil tiene un carácter menos comportamentalista, es de amplia cobertura y las contraprestaciones no tienen un carácter punitivo. Por su parte tanto Familias como Prospera, retomaron elementos de la perspectiva de las capacidades de Sen para fundamentar que la capacidad de agencia de los individuos es fundamental para salir de su condición de pobre. Se considera que los pobres tienen que proponer estrategias para abandonar su situación de pobreza, no se trata sólo de recibir un beneficio, o de repartir el pescado, se considera que a los pobres hay que enseñarles a pescar. Cecilia Contreras Ramírez, « Discursos de la pobreza: Un análisis desde los programas de transferencias monetarias condicionadas en Chile y México. », *Albores*, 2018, n° 2, p. 160-204; *Ibid.*, p. 186-187. Simone Cecchini, « Educación, programas de transferencias condicionadas y protección social en América Latina y el Caribe » en *Educación y Políticas sociales. Sinergias para la inclusión*, IPE-Unesco., Buenos Aires, Argentina, 2014, p. 49-84.

## **Hacia el cambio de comportamiento de los asistidos**

En suma, lo que encontramos en común en ambos enfoques es la pretensión del cambio de comportamiento de los asistidos. Sea a través de la prevención de incorporar al individuo a la esfera productiva y social cuando hablamos de activación, sea a través de la exigencia de condicionalidades en salud y educación, promoviendo el desarrollo del capital humano en los menores, que serán futuros trabajadores. De alguna manera, se asume que existen aspectos hay que modificar en los individuos para que salgan de su situación de pobreza.

Si bien los debates que hemos tratado a lo largo del capítulo anterior han estado presentes, con el paso del tiempo en la era progresista, comienzan a enfocarse en el tercer aspecto: en las formas y los métodos de la intervención social. Es decir, en las políticas y programas que se han implementado. En este sentido, los aspectos que han generado más controversia responden a la exigencia de contrapartidas, la focalización como estrategia para llegar a quienes más lo necesitan en un marco de presupuestos restringidos y el rol de las mujeres, en tanto beneficiarias privilegiadas de las transferencias.

A partir de los debates y discusiones referidos a la asistencia social que se han suscitado en el correr de los años y, especialmente, sobre los que hemos indagado, analizamos la manera en que éstos se traducen en tres tipos de programas sociales específicos del Uruguay progresista.

## **IV.2. El abordaje de los programas contra la pobreza en Uruguay**

La pobreza aparece como un problema social central en Uruguay en la década del ochenta, como lo hemos abordado en el capítulo II. La cuestión social a inicios del siglo XX estuvo centrada en la cuestión obrera y en cómo lograr una integración social frente a una sociedad de inmigrantes. Esta función de construcción de la nueva sociedad que se le aduce al período batllista ha marcado su legado en el quehacer de la política social del país. Por un lado, el batllismo trató la cuestión obrera a partir de la legislación laboral y social<sup>444</sup>. Por otro lado, también registramos la visión médico

---

<sup>444</sup> Se presenta en detalle en el capítulo I

social de la asistencia pública y sus antecedentes higienistas<sup>445</sup>. Como una mirada anticipadora y antecesora a estas dos esferas (la legislación laboral y la asistencia pública), la educación fue la política social por excelencia, impulsada a fines del siglo XIX e inicios del XX que, junto a la separación de la iglesia del Estado, otorga rasgos particulares al Uruguay respecto a determinados derechos sociales que lo diferencian del resto de los países del continente.

Lo que nos interesa retener son dos miradas para hacer frente a lo social: por un lado, lo realizado en la esfera laboral para combatir y prevenir los conflictos violentos y sindicales, y, por otro, la asistencia con una visión médico social para prevenir las enfermedades. La primera tuvo como herramientas la legislación y la negociación colectiva, la segunda priorizó el enfoque asistencial referido a dos pilares: la alimentación y la protección a la infancia. Independientemente de los vaivenes y transformaciones que han tenido estas dos esferas a lo largo de diferentes períodos sociohistóricos - aún con la llegada del Frente Amplio al gobierno nacional- siguen sin integrarse en una mirada global, ni en el diagnóstico ni en las soluciones propuestas para abordar la cuestión social.

Sin embargo, las orientaciones del Frente Amplio propusieron un diagnóstico y sus respectivos planes con la intención de considerar la multidimensionalidad de la pobreza y la integralidad de la política social. Esta visión se fue acentuando cuanto más nos aproximamos en el tiempo hasta el fin de la era progresista (2020). No obstante, encontramos una distancia entre las conceptualizaciones teóricas y los diseños de los programas presentados con su real implementación. En esta sección, nos centraremos en tres ejemplos de programas sociales para ilustrar estas distancias y contradicciones. Elegimos tres tipos de programas según la forma en que se establece la relación entre el Estado y los ciudadanos objeto de la política: unos le dan dinero, otro consiste en una propuesta transitoria para el acercamiento al mundo del trabajo con derechos y otros le ofrecen acompañamiento social y algunos recursos materiales.

Los tipos de tres programas elegidos surgen luego del pasaje por el primer momento de la era progresista, en el cual el Frente Amplio se ocupó de la emergencia social (2005-2007). “*Que nadie librado sólo a su suerte*”<sup>446</sup> fue una de las orientaciones normativas del Plan de Equidad,

---

<sup>445</sup> Las estrategias disciplinadoras se construyeron como parte del proceso de medicalización de la sociedad. En este sentido, se puede sostener que el espacio profesional del Servicio Social en el Uruguay estaría genéticamente ligado al área de la salud. Luis Eduardo Morás, *De la tierra purpúrea al laboratorio social: reformas y proceso civilizatorio en el Uruguay (1870-1917)*, Montevideo, Uruguay, Ediciones de la Banda Oriental, 2000, 226 p.

<sup>446</sup> Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, *Plan de Equidad*, Montevideo, Uruguay, IMPO, 2008, p. 8. “Interesa recordar que el papel que ha cumplido la Protección Social no es ni ha sido contraria a la lógica del

contrastando con la perspectiva individualizadora de la política social que hemos expuesto anteriormente. Para ello, este plan propone la implementación de componentes estructurales y componentes de asistencia y protección social<sup>447</sup>. En este marco, comienza el despliegue de una serie de programas sociales para atender a las situaciones de pobreza, vulnerabilidad y riesgos sociales, empezando a conformar un sistema de protección social y una pretendida red de asistencia e integración social (RAIS).

Los componentes estructurales del Plan de Equidad apuntan a mejorar el acceso y calidad de los servicios básicos del Estado y promover la equidad. Sin profundizar en cada uno de ellos, estos son: la reforma tributaria, el Sistema Nacional Integrado de Salud, políticas de empleo, el Plan Nacional de Vivienda, la política educativa y el Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos

Entre los componentes de la red de asistencia e integración social (RAIS), que apuntan a conformar un sistema con lógica de protección social, articulado, se encuentra: las transferencias monetarias: Asignaciones familiares del Plan de Equidad (AFAM-PE), Asistencia a la vejez, Tarjeta Uruguay Social (TUS)<sup>448</sup>, las políticas para la infancia y adolescencia (CAIF, Aulas comunitarias), las políticas de trabajo protegido (Uruguay Trabaja y Objetivo Empleo), la promoción de cooperativas sociales y emprendimientos productivos, las políticas de atención a la discapacidad.

En 2011 se elabora la Reforma Social<sup>449</sup> (promovida por el entonces Ministro Daniel Olesker), intentando profundizar y avanzar hacia la integralidad y articulación de los programas sociales en el sistema de protección social. Tema que ha estado desde el origen del gobierno del Frente Amplio, y en los diagnósticos previos también<sup>450</sup>. En el documento de esta reforma se distinguen tres niveles de población según las condiciones de vida de los hogares: el primer nivel constituido por

---

mercado como lo demuestra la evidencia histórica en los países desarrollados, especialmente los europeos, y nuestra propia tradición en materia de seguridad social. Sin embargo, la Protección Social ha buscado imbuirlo de normas, pautas y procedimientos que contemplan la dignidad y bienestar humanos como principios y fines primordiales, lo que implica, por tanto, domesticar el funcionamiento del mercado.” Pág. 9.

<sup>447</sup> Para su profundización, consultar Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, *Plan de Equidad*, Montevideo, Uruguay, IMPO, 2008.

<sup>448</sup> La Tarjeta Uruguay Social, consiste una transferencia monetaria en formato magnético otorgada a los hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica más extrema que la correspondiente a AFAM-PE, que permite la compra de alimentos y artículos de higiene en determinados comercios habilitados a tales efectos (Red de Comercios Solidarios). Tuvo su antecedente en 2006 como componente del PANES y se reformula con el Plan de Equidad, vinculando su focalización a los criterios de AFAM-PE, pero llegando a una cobertura inferior que prioriza las situaciones de mayor vulneración.

<sup>449</sup> Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, « La Reforma social. Hacia una nueva matriz de protección social del Uruguay ». 2012.

<sup>450</sup> Gustavo Leal F. (ed.), *Mecanismos de coordinación de las políticas sociales: acuerdos y disensos entre los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil*, 1. ed., Montevideo, Uruguay, Frontera Editorial, 2003, 454 p.

toda la población del país, el segundo nivel conformado por las personas pobres y vulnerables a la pobreza y el tercero por la extrema pobreza. Para este último nivel, se generan los llamados programas prioritarios de gobierno: Cercanías<sup>451</sup>, Uruguay Crece Contigo<sup>452</sup> y Jóvenes en Red<sup>453</sup>.

Estos tres programas, en el momento de su creación, buscan abordar distintos problemas sociales focalizando en la extrema pobreza: la vulnerabilidad socio familiar, la primera infancia en situación de riesgo social y sanitario, y la desafiliación de jóvenes a la educación y al mercado de trabajo formal. Tienen en común que, entre sus modalidades de intervención, los tres presentan como estrategia el abordaje de proximidad. Lo que dará paso a denominarlos “programas de proximidad”. Esto consiste en ir a buscar a las personas u hogares población objetivo a sus viviendas y realizar la intervención social desde su entorno. Se intenta que sean una herramienta focalizada para impulsar las trayectorias de las personas más excluidas hacia la inclusión y el acceso a los derechos y los servicios universales.

A continuación, analizamos los tres casos concretos de programas para atender la pobreza a la luz de los debates anteriormente presentados.

### **Las transferencias monetarias**

Uruguay cuenta con una larga tradición en materia de transferencias monetarias vinculadas a la seguridad social y al mercado de trabajo formal (jubilaciones, pensiones, subsidios de desempleo, asignaciones familiares para los sectores formales), pero es recién en el año 1999 cuando éstas comienzan a enfocarse en lo asistencial (en el polo no contributivo). Sin embargo, a partir del PANES en el año 2005, a través del Ingreso Ciudadano, es que, por primera vez en el país, la asistencia llega en dinero a los hogares más pobres y en forma masiva y activa<sup>454</sup>, acompañada de otro tipo de recursos para algunos (programas socioeducativos, alfabetización, mejora de la

---

<sup>451</sup> Cercanías es un programa de trabajo interinstitucional con familias mediante una estrategia de intervención de proximidad y que además pretende generar cambios en la gestión institucional existente para dar respuesta rápida e integral a situaciones de vulnerabilidad socio familiar y la extrema pobreza.

<sup>452</sup> Uruguay Crece Contigo está dirigido a hogares con mujeres embarazadas y/o niñas y niños menores de 4 años, donde se priorizan situaciones que presenten vulnerabilidad social y sanitaria. Si bien intenta complementar acciones universales con focalizadas, dentro de sus modalidades de intervención está la de proximidad, realizando visitas a los hogares con mayor riesgo sanitario.

<sup>453</sup> Jóvenes en Red consiste en un programa dirigido a adolescentes y jóvenes de 14 a 24 años desafiliados del sistema educativo y del mercado de trabajo formal. En sus modalidades de intervención combina dispositivos de cercanía (acercamiento cara a cara con adolescentes y jóvenes) con actividades que promuevan la participación a nivel comunitario y talleres de formación y capacitación laboral.

<sup>454</sup> Se realizaron 108.671 visitas por parte del MIDES para seleccionar los hogares del PANES. Consultar en: MIDES DINEM, *Informe de Monitoreo Ejecución del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social*, Montevideo, Uruguay, Ministerio de Desarrollo Social, 2007.

vivienda, alimentación, salud bucal, trabajo protegido). Una vez finalizada esta experiencia, se instrumentaron lo que hoy conocemos como las transferencias monetarias del Plan de Equidad (Asignaciones familiares del PE, Tarjeta Uruguay Social y Asistencia a la Vejez<sup>455</sup>). Nos abocamos a analizar en detalle las dos primeras.

### **Las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad**

De acuerdo con los documentos oficiales<sup>456</sup>, las AFAM PE tienen por objetivo brindar una prestación económica destinada a complementar los ingresos familiares del hogar en situación de vulnerabilidad socioeconómica con menores a cargo. A esto se suman como objetivos específicos: a) estimular la retención en el sistema educativo formal, principalmente de adolescentes que concurren a la enseñanza secundaria y b) incentivar el cumplimiento con los controles de salud en la primera infancia y embarazo. Estos últimos se vinculan con la promoción de capital humano para evitar la reproducción intergeneracional de la pobreza, amparada bajo un objetivo general de corte asistencial.

Se crean por Ley en 2008 (Ley 18227)<sup>457</sup>, como una nueva modalidad de las clásicas asignaciones familiares ya vigentes desde 1943<sup>458</sup>. Al tiempo que se derogan las leyes de las AFAM-HMR (hogares de menores recursos) creadas en los gobiernos anteriores al del Frente Amplio. Se genera una única modalidad de asignaciones familiares no contributivas y se mantiene la modalidad contributiva para los trabajadores formales de bajos ingresos (Ley 15084). Las AFAM PE están a cargo del BPS, pero existen procedimientos cogestionados con el MIDES (fundamentalmente los referidos a los mecanismos de focalización y el relevamiento a los hogares).

---

<sup>455</sup> Asistencia a la Vejez consiste en una transferencia para los adultos entre 65 y 69 años en extrema pobreza que no tengan acceso a otro tipo de pensiones o jubilaciones, o de monto insuficiente. Cumplida la edad de 70 años, la prestación pasa automáticamente a la pensión a la Vejez que otorga el BPS.

<sup>456</sup> Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, *Plan de Equidad, op. cit.*

<sup>457</sup> Ley N° 18.227 ASIGNACIONES FAMILIARES, s.l. (aprobada en diciembre 2007, publicada en enero 2008)

<sup>458</sup> Las Asignaciones Familiares se crearon en 1943 como una prestación dirigida a trabajadores formales del sector privado (Ley 10.449). En 1963, se extiende a los trabajadores públicos. En 1980 mediante el Decreto-Ley 15084 surge una nueva modalidad, que perdura hasta la fecha, dirigida a la totalidad de los menores de edad de los trabajadores del sector privado formal –cuyos ingresos no superen un determinado tope de ingresos que ha ido variando a lo largo del tiempo. En 1999 y 2004, se crean las Asignaciones Familiares para Hogares de Menores Recursos (HMR) con ingresos inferiores a 3 SMN sin reparar en la formalidad de los ingresos (Leyes 17139 y 17758). Específicamente, en 1999 se amplía el beneficio para los trabajadores no formales y en 2004 se amplía a todo trabajador que gane por debajo de 3 SMN. Esta modificación introduce un cambio importante, dejando el carácter contributivo que habían tenido las AFAM. En diciembre de 2004, antes del PANES el sistema de las Asignaciones Familiares alcanzaba a 503.283 menores y en 2007 a unos 560.000, aunque el monto de la prestación era muy inferior.. ‘Boletín Estadístico Prestaciones En Actividad’ (BPS, Instituto de Seguridad Social, 2007) <<https://www.bps.gub.uy/bps/file/2688/1/996libro-de-prestaciones-de-actividad---ano-2007.pdf>>.

Las AFAM PE están dirigidas a los menores de 18 años y/o embarazadas que habitan en hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica medida por el ICC. Se estima que este beneficio cubre aproximadamente al 20% de los hogares con menores del país. Se otorga una prestación en dinero o tarjeta tipo débito del BPS, con frecuencia mensual, por un monto variable según la cantidad de menores por hogar, el nivel educativo del menor y si padece o no discapacidad.

El valor de la prestación para el año 2020 para el primer menor beneficiario en edad escolar es de \$ 1.757 pesos uruguayos al mes (33 euros aproximadamente) y el complemento por cursar nivel educativo secundario es de \$ 753 pesos uruguayos mensuales (14 euros)<sup>459</sup>. El monto es mayor si el menor presenta discapacidad (\$ 2.510 pesos uruguayos mensuales, 47 euros aproximadamente). Presenta una escala de equivalencia correspondiente a 0,6<sup>460</sup>.

El mecanismo de ingreso al programa consiste en la realización de una declaración jurada por parte del solicitante en las oficinas del BPS o, eventualmente, una visita realizada por los técnicos del MIDES en el marco de los relevamientos realizados para la Tarjeta Uruguay Social. A partir de esta información, se evalúan las condiciones socioeconómicas del hogar a través del ICC y se controla que el hogar no supere determinado monto de ingreso per cápita, así como también se verifica el cumplimiento de las contraprestaciones en salud y educación.

Como principales instrumentos para el logro de los objetivos propuestos se propone: a) un incremento del monto percibido por menor al cambiar del nivel educativo primario al secundario, b) la preferencia por la titularidad femenina de la prestación, en el entendido de que son las mujeres quienes mejor administran los dineros del hogar en beneficio de éste<sup>461</sup>. Esta afirmación se fundamenta en los resultados observados durante el PANES y otras experiencias de programas de transferencias monetarias en América Latina.

El tema de las condicionalidades ha generado un gran debate político y mediático sobre esta transferencia. Si bien en un inicio eran débilmente controladas, a partir del 2013 comenzó su control estricto de forma bianual y su correspondiente sanción que es la suspensión de la prestación, a través del sistema de información integrado del área social (SIAS). La suspensión del beneficio se realiza de forma más o menos repentina, generando aumento de incertidumbre en aquellos

---

<sup>459</sup> Valores a octubre de 2020.

<sup>460</sup> Esto significa que un hogar con dos menores cobra la totalidad del monto correspondiente a un menor y el valor multiplicado por 0,6 por los siguientes menores.

<sup>461</sup> Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, *Plan de Equidad, op. cit.*, p. 40.

beneficiarios con mayores imposibilidades de dar cumplimiento a las exigencias, a no ser que resulte ser beneficiario de programas de acompañamiento familiar. A esto se suma el hecho de que gran parte de los beneficiarios desconocen las condicionalidades que deben cumplir, aunque este fenómeno ha venido mejorando según los resultados de las evaluaciones realizadas<sup>462</sup>.

### **La Tarjeta Uruguay Social (TUS)**

La Tarjeta Uruguay Social tiene origen en el PANES en 2006 como un complemento de ingreso a la alimentación para los hogares con menores de dieciocho años. Con el Plan de Equidad asume su nombre actual, antes se denominaba Tarjeta Alimentaria. Es gestionada por el MIDES, creada por decreto ministerial. Esta transferencia tiene como objetivo general asistir a los hogares con mayores dificultades socioeconómicas a acceder a un nivel de consumo básico de alimentos y artículos de primera necesidad. Se busca que estos hogares mejoren el acceso a alimentos, permitiendo la autonomía en su elección de acuerdo con gustos, necesidades y características<sup>463</sup>. Se trata de una transferencia de dinero mensual en formato de tarjeta magnética con descuento del IVA (impuesto al valor agregado) para realizar compras en los llamados comercios solidarios<sup>464</sup> (red de comercios adheridos a tales fines, que se ha venido ampliando).

Está dirigida a los sesenta mil hogares en peor situación de vulnerabilidad socioeconómica de todo el país (medida a partir del ICC). Esta definición de población objetivo de la TUS ha quedado invariada hasta el fin del gobierno progresista. No obstante, desde su origen, este programa ha ampliado su criterio de selección para algunas poblaciones particulares que no resultaban seleccionadas por el ICC. Por ejemplo, las personas en situación de calle, personas trans (transexuales, transgénero y travestis), beneficiarios de los programas de proximidad que no resultan elegibles por ICC, programas de vivienda, hogares sin menores en situación de vulnerabilidad extrema. El monto de la tarjeta varía según la cantidad de menores del hogar hasta el límite máximo de cuatro. Así, un hogar con un menor recibe 1201 pesos uruguayos (22 euros) en 2020, mientras que un hogar con cuatro menores recibe 3230 pesos uruguayos (61 euros).

---

<sup>462</sup> Andrea Vigorito y otros, 'Evaluación cuantitativa del impacto de Asignaciones Familiares-Plan de Equidad y Tarjeta Uruguay Social. Informe de la ronda 2016/18' (Instituto de Economía FCEA-UDELAR, 2019) <<http://repositorio.mides.gub.uy:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/1658/202003.%20Informe%20MIDES%20evaluacion%20AFAM%20TUS%20%28Iecon%2c%20dic2019%29.pdf?sequence=3&isAllowed=y>>.

<sup>463</sup> DINEM, *Informe MIDES. Seguimiento y evaluación de actividades y programas. 2017-2018*, op. cit., p. 125.

<sup>464</sup> Al inicio se proponía la promoción de pequeños comercios, pero en XXX se amplió la red a las grandes superficies por problemas en los precios de los productos y ofrecer mayor cobertura a los beneficiarios.



El mecanismo de ingreso al programa se realiza a partir de una solicitud ante la oficina territorial del MIDES, y en el correr de un plazo de tiempo un equipo de campo del MIDES concurre al domicilio del solicitante a verificar las condiciones socioeconómicas. Esto se conoce como la visita del MIDES. También es posible que un hogar sea visitado sin haber solicitado la prestación. Se trata del sistema de seguimiento y actualización de la información de los beneficiarios de las transferencias monetarias del PE.

La TUS ha presentado diversas modificaciones a lo largo de su historia institucional<sup>465</sup>. Una de ellas aconteció en el marco del pasaje del PANES hacia el Plan de Equidad y consistió en el cambio respecto a la titularidad de la tarjeta. Anteriormente la tarjeta se entregaba a un titular por hogar. En la modalidad Plan de Equidad, al asimilarse al sistema de AFAM PE, cada perceptor de la asignación podía recibir la tarjeta; es decir que era posible tener más de una tarjeta por hogar<sup>466</sup>. Esto volvió a cambiar, al momento de la refocalización de la TUS cuando Daniel Olesker era el Ministro de Desarrollo Social, y se redefinió la población objetivo y la duplicación del monto para los hogares en peores condiciones. Efectivamente, la tarjeta volvió a entregarse a una persona por hogar en el año 2014.<sup>467</sup>

Por otra parte, en el año 2009 se incorporó al programa la Canasta de Riesgo Social del Instituto Nacional de Alimentación (INDA), sustituyendo la entrega de alimentos de forma directa. Esta medida se fundamentó en la pretensión de generar mayor libertad en el acceso a bienes básicos por parte de los hogares pobres. La TUS pasó de cubrir a 65.000 hogares a 85.000.

En 2011, en el marco del Plan para la Erradicación de la Indigencia y Reducción de la Pobreza, sumado a la concreción de la unificación de los mecanismos de focalización con AFAM PE, se redefinió la población objetivo a los 60.000 hogares en peor situación de vulnerabilidad socioeconómica y la duplicación del monto a los peores 30.000. Un año antes, el monto se duplicaba a los peores 15.000 variando mes a mes, lo que generaba inestabilidad en el monto percibido por los hogares. Por este motivo, a finales del año 2011 se procedió a la verificación de

---

<sup>465</sup> Para un mayor detalle, consultar en: DINEM, *Informe MIDES. Seguimiento y evaluación de actividades y programas. 2017-2018*; MIDES DINEM, *Informe MIDES. Seguimiento y Evaluación de Actividades y Programas 2011-2012* (Montevideo, Uruguay, 2013) <<http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/39370/1/informe-mides-2011-2012.pdf>>; MIDES, 'Informe MIDES. Evaluación y seguimiento de programas. 2009-2010.', 2011 <<http://dspace.mides.gub.uy:8080/xmlui/handle/123456789/1256>> [consultado el 20 de marzo 2019].

<sup>466</sup> Esto sucede, por ejemplo, en los hogares donde hay más de un núcleo (madre, padre o tutor con un menor a cargo). Por ejemplo, en un mismo hogar pueden convivir dos hermanas, cada una de ellas con sus hijos a cargo. O, puede haber una madre con una menor pero que la misma quede embarazada y le corresponda la AFAM PE.

<sup>467</sup> En el siguiente capítulo, exponemos como estos cambios son experimentados y vividos por los beneficiarios, que no comprenden la mayoría de las veces el motivo del cese de la prestación.

la situación socioeconómica de los hogares vulnerables a partir de un trabajo de visitas domiciliarias de carácter masivo<sup>468</sup>.

En enero de 2012 comienza la entrega de la leche MÁS (leche en polvo fortificada con hierro) a los hogares con niños menores de cuatro años y/o embarazadas que cobran la TUS. Durante ese mismo año, se decretan excepciones para el otorgamiento de la TUS, ante determinadas situaciones, o categorías de individuos: se habilitan cupos especiales otorgados por técnicos de las Oficinas territoriales del MIDES para situaciones extremas, se incorpora a hogares sin menores, se otorga el beneficio a personas trans. Asimismo, en 2013 se establece un tiempo de duración mínimo de dos años para beneficiarios que tienen algún tipo de intervención en programas de mejora de su vivienda, y un tiempo mínimo de un año para los beneficiarios de los programas de proximidad que ingresaron al programa TUS con un criterio menos estricto. Finalmente, en el año 2015 se adiciona otro indicador para seleccionar beneficiarios de la TUS al que se denomina “indicador complementario” y contempla situaciones de emergencia habitacional. En mayo de 2016 deja de entregarse la leche MÁS en especie y se comienza a entregar un complemento monetario equivalente a cada menor de cuatro años o embarazada.

### **¿En qué se diferencian las transferencias monetarias PE y cuáles son sus dilemas?**

En primer lugar, encontramos una diferencia entre ambos programas que refiere a la forma en que se han creado: las AFAM PE por amplio consenso parlamentario consagrada en la Ley 18.227 aprobada en diciembre de 2007, dando continuidad a una prestación clásica del sistema de seguridad social del país y la TUS mediante un decreto ministerial. Esta cuestión que parece un detalle de forma tiene implicancia y traducción en términos de la discusión respecto a la concepción de la asistencia como derecho o como ayuda que hemos expuesto, generando distintos tipos de membresía al sistema<sup>469</sup>. A esto se adiciona, el hecho de que la primera tiene una cobertura más amplia y el procedimiento para su acceso se realiza mediante una declaración jurada en un mostrador de una oficina pública. Mientras que los solicitantes para obtener la TUS deben recibir una visita de un asistente del MIDES en su domicilio, exigiendo un nivel de carencias superior.

---

<sup>468</sup> DINEM, *Informe MIDES. Seguimiento y evaluación de actividades y programas 2011-2012*, op. cit.

<sup>469</sup> Marcos Supervielle y Lorena Custodio, « La Solidaridad como fundamento de las políticas sociales progresistas: una mirada a partir de programas sociales del MIDES », *El Uruguay desde la Sociología XII / Marcelo Boado, coordinador --*, 2009.

Notamos entre estas poblaciones vulnerables dos públicos diferenciados según el tipo de prestación a la que acceden: aquel un poco menos vulnerable y los vulnerables extremos. Ya presentamos en el capítulo anterior las características que los diferencian: los beneficiarios de la TUS que, en la generalidad de los casos, también reciben AFAM PE, son en su mayoría trabajadores informales y precarios, habitan en viviendas con mayor grado de precariedad, son hogares más numerosos y con mayor presencia de niños, presentan en promedio un nivel educativo que apenas supera la primaria.

Si comparamos los desempeños obtenidos por ambos programas podemos afirmar que han tenido impacto sobre la indigencia y la pobreza, y en cierta medida sobre la desigualdad de ingresos.<sup>470</sup> Han ampliado la cobertura de la protección social a sectores anteriormente no considerados y excluidos. Mientras que reformas de tipo estructural en el sistema de salud y la reforma del sistema tributario lograron disminuir la desigualdad en mayor medida que las transferencias monetarias, pero tuvieron menores efectos respecto a la pobreza y la indigencia<sup>471</sup>.

Por lo tanto, es posible reafirmar que las transferencias monetarias PE logran sus objetivos de carácter general de corto plazo: aliviar y reducir las situaciones de pobreza, aunque no logran eliminarla. Por su parte, si bien en evaluaciones anteriores<sup>472</sup> la evidencia empírica mostraba impactos contradictorios respecto a la escolarización y permanencia de los menores en el sistema

---

<sup>470</sup> “En 2017, la incidencia de la pobreza era de 7,9% de las personas en el total de hogares y ascendía al 12,4% en hogares con menores de 18. Sin AFAM-PE, estos valores hubiesen aumentado al 9,0 y 14,3% respectivamente. Esta reducción de 1,1 y 1,8 puntos porcentuales implica una caída del índice de recuento de aproximadamente 15%. A su vez, la TUS genera una reducción del 8% en ambos casos. Sin ambas transferencias, la incidencia de la pobreza sería de 9,1 y 15,3% respectivamente. Dado que estas prestaciones se orientan principalmente a hogares con menores de 18 años, la combinación de ambas genera caídas considerablemente mayores de la privación en este grupo de hogares que en el conjunto de la población. Si se considera la intensidad y severidad de la pobreza, los porcentajes son considerablemente mayores. (...) Por último, cabe destacar que si se considera el período 2011-2017, la contribución de ambas prestaciones a la reducción de la pobreza y la extrema pobreza aumentó. Esto es particularmente relevante dado que se trata de un período de fuerte caída de las privaciones de ingreso. En particular, sin AFAM-PE y TUS, la incidencia de la indigencia sería superior a su valor en 2011 (1,2 y 0,8% respectivamente), poniendo de relieve el rol de estas transferencias en la contención de los ingresos en los hogares que enfrentan mayores privaciones.”

Vigorito Andrea y otros, ‘Evaluación cuantitativa del impacto de Asignaciones Familiares-Plan de Equidad y Tarjeta Uruguay Social. Informe de la ronda 2016/18’ (Instituto de Economía FCEA-UDELAR, 2019), p. 14 <<http://repositorio.mides.gub.uy:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/1658/202003.%20Informe%20MIDES%20evaluacion%20AFAM%20TUS%20%28Iecon%2c%20dic2019%29.pdf?sequence=3&isAllowed=y>>.

<sup>471</sup> Los mayores impactos de estas reformas estructurales favorecieron a la clase media y quienes están insertos en el mercado laboral formal

Ver: Rodrigo Arim y otros, ‘El Impacto Conjunto de Las Reformas Estructurales y Algunos componentes de la Red de Asistencia e Integración Social Del Plan de Equidad, Sobre La Pobreza y La Distribución Del Ingreso.’ (Oficina de Planeamiento y Presupuesto, 2008), p. 52.

<sup>472</sup> Alina Machado y otros, ‘El Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares Su Impacto En La Participación y Permanencia En El Ciclo Básico de Educación Media’ (Ministerio de Desarrollo Social – Facultad de Ciencias Económicas y de Administración Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo; Dirección Nacional Infamilia; Instituto de Economía, 2012); Andrea Vigorito y Marcos Colafranceschi, ‘Uruguay: Evaluación de Las Políticas de Transferencias. La Estrategia de Inclusión y Sus Desafíos’, in *Hacia Un Uruguay Más Equitativo. Los Desafíos Del Sistema de Protección Social*, Banco Mundial (Montevideo, Uruguay, 2013), pp. 73–110.

educativo, estudios actuales<sup>473</sup> permiten afirmar que se aumenta levemente la probabilidad de prolongar la escolarización superando el grado de primaria; con mayores expectativas de continuidad.

Con respecto a los resultados en el ámbito del trabajo, no se encuentra impacto sobre la tasa de actividad y la tasa de empleo, pero si hay evidencia acerca del desestimulo de los beneficiarios para acceder a empleos formales. Lo que se puede adjudicar al diseño del programa o a las peores posibilidades de inserción laboral de este tipo de poblaciones, ya que este resultado se encuentra principalmente en las mujeres. No sucede de igual manera para la TUS y se entiende que es por las propias características de los beneficiarios cuya mayoría trabajan en la informalidad. Sin embargo, para este programa se destacan mejoras coyunturales en los materiales de la vivienda, de lo que se deduce que el ingreso obtenido por las transferencias redonda en este tipo de arreglos puntuales.

Si bien las evaluaciones realizadas<sup>474</sup> señalan que estas transferencias han permitido la llegada de prestaciones monetarias a los estratos de bajos ingresos, operando en varias ocasiones como puerta de entrada al sistema de protección social, también se ha encontrado que las propias exigencias para su ingreso y permanencia dentro del sistema pueden estar operando como desestimulo a la formalización laboral de los miembros, y en este sentido aparecen mecanismos contradictorios a los propios objetivos de la política<sup>475</sup>.

Sobre estas transferencias, el principal debate en Uruguay ha sido el hecho de exigir contraprestaciones a los beneficiarios por el dinero otorgado. Si bien, por un lado, se propuso avanzar hacia la construcción de un sistema integral y articulado de programas sociales, con fundamentos en el enfoque de derechos y promoción social, a partir del 2013 se ponen en funcionamiento controles estrictos de las contrapartidas referidas a la asistencia escolar de los menores en las AFAM PE, no así en la Tarjeta Uruguay Social. Por otra parte, existen visiones encontradas sobre la autonomía y el control de las poblaciones beneficiaria. Como lo analizamos anteriormente, este tipo de debates en el ámbito de la academia y de la política tiene implicancias diferentes que si consideramos la experiencia vivida por las personas implicadas. De este modo, una madre soltera de un barrio periférico de Montevideo reclama cuando la leche en polvo

---

<sup>473</sup> Andrea Vigorito y otros., « Evaluación cuantitativa del impacto de Asignaciones Familiares-Plan de Equidad y Tarjeta Uruguay Social. Informe de la ronda 2016/18 ».

<sup>474</sup> Vigorito y Colafranceschi, op.cit.; DINEM, *Informe MIDES. Seguimiento y evaluación de actividades y programas. 2017-2018*.

<sup>475</sup> Cecilia Rossel y Mora Straschnoy, '¿Cuánto pueden condicionar las condicionalidades? Evidencia Sobre Las Asignaciones Familiares de Argentina y Uruguay', *Latin American Research Review*, 55.1 (2020), 16–30 <<https://doi.org/10.25222/larr.397>>.

fortificada de la TUS se cambia por un monto monetario, puesto que no consigue ese producto a un costo accesible en los comercios cercanos. Al unísono, otros vecinos nos cuentan la forma en que algunos beneficiarios de la TUS vendían la leche para hacerse de dinero disponible y comprar otras mercancías.

Desde una mirada regional, ambos programas conforman lo que la CEPAL ha tipologizado como “sistemas de coordinación programática con condicionalidades”<sup>476</sup>, donde se pretende garantizar el acceso a prestaciones a partir de la articulación de programas específicos para generar un piso mínimo de inclusión. En este sentido, la TUS garantiza un nivel básico de consumo y las AFAM PE pretenden la promoción de capital humano en el mediano plazo. Se diferencia del tipo de TCM con transferencias blandas como Bolsa Familia en Brasil, más enfocado en brindar un derecho a la ciudadanía y reforzar el acceso a los derechos en educación y salud; y del tipo de transferencias con fuerte condicionalidad como Progresá en México con énfasis en la promoción de capital humano. Sostiene Cecchini<sup>477</sup> que los programas con condicionalidades blandas parten del supuesto de que los principales problemas de las familias pobres refieren a la falta de ingresos dada la incapacidad de inserción en el mercado de trabajo formal. Por su parte, los programas con condicionalidades fuertes entienden que el problema de la pobreza se trata de carencias en capacidades humanas agravadas por la falta de acceso a los servicios. En tanto, las condicionalidades actúan como un incentivo para el cambio de conducta de los beneficiarios que promuevan la inversión en capital humano y el financiamiento del costo que les implica el acceso a la salud y educación. En cambio, los sistemas de coordinación programática con condicionalidades, dentro de los que clasifica el caso uruguayo, se enmarca en el supuesto que la pobreza no responde sólo a la falta de ingresos o al acceso a servicios, sino a múltiples factores psicosociales, culturales, geográficos, que favorecen la acumulación de desventajas. Es la oferta del Estado quien debe acercarse a las poblaciones en situación de privación para conectarlas con diferentes programas y servicios.

Al respecto, señalamos contradicciones en los supuestos implícitos que se vislumbran en ambas transferencias. Por su forma, las AFAM PE se aproximan en mayor medida a garantizar un derecho a la asistencia mientras que la TUS a una ayuda focalizada con su presupuesto atado a la

---

<sup>476</sup> Simone Cecchini y Rodrigo Martínez C., *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL, 111, 1. ed (Santiago de Chile: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2011).

<sup>477</sup> Simone Cecchini, « Educación, programas de transferencias condicionadas y protección social en América Latina y el Caribe » en *Educación y Políticas sociales. Sinergias para la inclusión*, IPE-Unesco., Buenos Aires, Argentina, 2014, p. 49-84.

disponibilidad fiscal del Estado. No obstante, por otra parte, al considerar los instrumentos de la política como las contraprestaciones exigidas, la primera puede enmarcarse en el tipo de transferencias monetarias con lógica de incentivos hacia la inversión en capital humano, y la segunda como un mínimo que garantiza el derecho al acceso a la canasta básica.

En suma, en Uruguay asumimos que las transferencias monetarias del PE actúan en conjunto, aún con sus distintas lógicas, como un mínimo social que alcanza a la población perteneciente al primer quintil más pobre. El debate podemos ubicarlo en su conceptualización a partir de si es considerado un derecho a la asistencia o si se pretende el cambio de comportamiento de los beneficiarios a través de las contraprestaciones y las formas de control social mediante sistemas de información especializados. Debate que parece no estar cerrado, aunque lejos quedó en ser un camino hacia una renta básica.

Si bien estos programas han operado como puertas de entrada a otros programas sociales y prestaciones, contribuyendo a mejorar la articulación con el resto de la matriz de protección social y la oferta de servicios sociales, ponemos en duda que sean los instrumentos para romper el círculo de la reproducción intergeneracional de la pobreza por sí solos, sino interactúan con otro tipo de políticas y se piensan en lógica de sistema y articulación.

## **El trabajo protegido**

En el Plan de Equidad se propone como uno de los ejes a abordar la promoción socio laboral, entendiendo al trabajo como “herramienta de integración en el marco de la Protección Social”<sup>478</sup>. Para ello, se crean dentro de lo que se denomina “trabajo protegido” dos programas: Objetivo Empleo<sup>479</sup> (Incentivo a la contratación) en la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y Uruguay Trabaja en el MIDES. El primero se trata de un subsidio a la contratación a empleadores privados para desocupados de larga data en situación de pobreza. El segundo se inició como una reformulación del programa que en el PANES se llamó Trabajo por Uruguay, y tenía antecedente en la Intendencia de Montevideo<sup>480</sup>. Lo detallamos a continuación.

---

<sup>478</sup> MIDES, DINESIL, *10 Años. Una política activa de Inclusión Educativa y Sociolaboral. Avances y Desafíos*. (Montevideo, Uruguay, 2018), p. 40.

<sup>479</sup> Opera mediante un subsidio a la contratación disminuyendo el costo laboral del empleador del ámbito privado con objetivo de insertar en el mercado laboral a desocupados de larga data pertenecientes a hogares en situación de pobreza. Ver: Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, *Plan de Equidad, op. cit.*

<sup>480</sup> Trabajo por Uruguay del PANES tuvo como antecedente el programa Jornales Solidarios, desarrollado por la Intendencia de Montevideo durante el período 2001-2004 como respuesta a la crisis económica de inicios del siglo. Se

## Uruguay Trabaja

Uruguay Trabaja es un programa socio laboral, creado por la Ley 18.240, a fines del año 2007. Tiene por objetivo general mejorar las “competencias de las personas para el mundo del trabajo (dependiente, por cuenta propia o asociativo) y la reinserción educativa de los participantes en el marco de los valores de la economía social.” Sus objetivos específicos son: i) favorecer la adquisición de conocimientos, habilidades, hábitos y destrezas para el acceso, sostenibilidad y circulación en el mundo del trabajo de sus participantes; ii) mejorar el nivel educativo de sus participantes y iii) fortalecer el conocimiento y ejercicio de los derechos, y contribuir a la deconstrucción de estereotipos y roles de género tradicionales que sustentan la división sexual del trabajo.

El programa está dirigido a personas entre 18 y 64 años, en situación de vulnerabilidad socioeconómica, con nivel educativo inferior a tercer año del Ciclo Básico, y que se encuentren desocupadas hace más de dos años a la fecha de inicio de las inscripciones<sup>481</sup>.

Se trata de una propuesta de trabajo transitorio “de valor público” (tareas de refacción y mantenimiento de edificios y espacios públicos), con una carga horaria de 30 horas semanales, acompañado de talleres transversales (sobre sensibilización en temáticas de derechos y género, alfabetización digital, entre otros), un componente de atención a la salud bucal y oftalmológica, acompañamiento social y formativo para la culminación de primaria y continuidad educativa, y facilitación para la tramitación de documentación básica (carné de salud, credencial cívica). Tiene una duración de nueve meses durante los cuales se otorga un subsidio. Este ingreso percibido por el beneficiario se le denomina “apoyo a la inserción laboral” y corresponde a 2,35 BPC al mes<sup>482</sup>.

Estas actividades se realizan con la participación mediante convenio de otras instituciones del Estado que se encargan de contribuir con las prestaciones que brinda el programa. Participan la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), Banco de Previsión Social (BPS), Intendencias departamentales, Ministerio de

---

trataba de brindar trabajo transitorio por un período de tres meses. MIDES, DINESIL, *10 años. Una política activa de inclusión educativa y sociolaboral. Avances y desafíos.*, op. cit., p. 39.

<sup>481</sup> Se admiten postulantes con hasta 90 jornales con aportes laborales en los dos años previos a la fecha de inicio de las inscripciones.

<sup>482</sup> Equivalente a 10.620 pesos uruguayos y 258 euros a enero 2020.

Educación y Cultura (MEC), Organizaciones de la Sociedad Civil y el Sindicato Único Nacional de la Construcción y Anexos (SUNCA).

El acceso al programa se realiza mediante inscripción y sorteo de quienes cumplen con las condiciones para ser elegible. El programa habilita unos tres mil cupos aproximadamente en cada edición anual, lo que según estimaciones del MIDES<sup>483</sup> logra cubrir a menos del 5% de la población objetivo. Por otra parte, las inscripciones al programa han ido en incremento en el correr de los años. En 2019, se inscribieron unas 40.000 personas.

A partir de la edición del año 2014, en el marco de acciones políticas afirmativas, se destinan cupos especiales sobre el total de participantes a poblaciones específicas: 8% para personas afrodescendientes, 4% para personas con discapacidad y 2% para personas trans, 6% para derivaciones directas de otros programas sociales del MIDES que atienden temáticas de consumo problemático, violencia de género, reinserción de liberados del sistema penitenciario, beneficiarios los programas (Uruguay Crece Contigo, Cercanías, refugios del Calle, Jóvenes en Red).

Los resultados respecto a la integración laboral de los beneficiarios han sido magros<sup>484</sup>. Según evaluaciones realizadas<sup>485</sup>, esto se debe en buena medida al punto de partida de los participantes, siendo que la mayoría son mujeres y jóvenes, sin previa experiencia de trabajo formal y más del 60% no tiene el nivel educativo primario aprobado. A esto se suma los factores excluyentes del mercado laboral para esta población y el énfasis que pone el programa en el trabajo socioeducativo con los participantes en detrimento de la articulación con la demanda de trabajo. Al respecto citamos algunos párrafos de la evaluación que publica la DINEM del propio Ministerio.

Teniendo en cuenta esto, el diagnóstico de los equipos técnicos indica, explícita o implícitamente, que hay una porción importante de participantes cuya probabilidad de alcanzar la integración laboral es casi nula. Es posible identificar en los discursos de los diferentes actores entrevistados, referencias al hecho de que algunos de los participantes de Uruguay Trabaja, por diferentes condiciones, representan una población que encuentra dificultades considerables para poder participar del mercado de trabajo, al punto de que programas como Uruguay Trabaja representan la única alternativa de vínculo con el mundo del trabajo.

Esta consideración general remite a varios de los factores que adelantamos. Uno de ellos, muy presente en los discursos de los entrevistados, refiere a las llamadas competencias transversales, referenciadas en términos de “hábitos de trabajo”. Este es un concepto recurrente

---

<sup>483</sup> DINEM, *Informe MIDES. Seguimiento y evaluación de actividades y programas. 2017-2018, op. cit.*

<sup>484</sup> Según una evaluación de impacto del programa sobre el efecto en la formalización laboral de los participantes a los 12 meses de finalizada la experiencia. Los efectos son bajos en tanto “...se estima en un 4% y el efecto del tratamiento en los tratados es 6%, para las ediciones entre 2012 y 2016. Si se discriminan las estimaciones por año o edición del programa, se observa una tendencia decreciente del impacto en formalidad, estimada en un 7% en el año 2012 y en 2% en 2015, con coeficientes estadísticamente significativos.” *Ibid.*

<sup>485</sup> M. DINEM, *Informe MIDES. Seguimiento y evaluación de actividades y programas. 2017-2018, op. cit.*



entre los actores, sobre todo desde los equipos técnicos, como también desde las instituciones que reciben las tareas operativas. De este modo, se hace referencia a la dificultad fundamental que implica la integración laboral de personas que, o nunca trabajaron, o hace mucho tiempo que no trabajan, y por lo tanto no han desarrollado estos hábitos. En las competencias transversales se incluyen las capacidades para la socialización. Según integrantes de los equipos técnicos, parte de la población que participa del programa tiene pautas de relacionamiento violentas e impulsivas que, en términos generales, no son toleradas en ambientes de trabajo formales, por lo que el acompañamiento social se orienta a modificar esta disposición comportamental. En este punto también se hace evidente la influencia de la participación en el programa. Los resultados en ese sentido no solo son destacados por los equipos de las OSC, sino por actores de la comunidad, quienes valoran el papel de resocializador del programa. Además de esto, parte de la población de UT, según los mismos referentes de los equipos técnicos, tiene dificultades para poner en valor su propia experiencia (aunque sea fragmentaria y escasa con respecto al mundo del trabajo), y reconocerse a sí mismos sus propias habilidades. Es allí donde el acompañamiento juega un papel importante en el sentido de fomentar el [auto] reconocimiento de las propias competencias.<sup>486</sup>

Como lo analizamos en el siguiente capítulo, el programa Uruguay Trabaja opera en mayor medida como una herramienta de resocialización, que como una salida laboral concreta por parte de quienes participan.

### **La intervención social de proximidad**

¿Por qué surge este tipo de programas? Y ¿cómo? Situemos el contexto. Con la asunción del Ministro de Desarrollo Social, Daniel Olesker, acontecido en 2011 y en el marco de la Estrategia de la reducción de la pobreza y erradicación de la indigencia, se comienza a pensar propuestas programáticas para atender el “núcleo duro de la pobreza”<sup>487</sup>. Se trataba de tres problemáticas que acuciaban: los llamados “nini” (jóvenes que no estudian ni trabajan), las familias en situación de extrema pobreza con acumulación de daños (los casos sociales) y, la primera infancia con riesgos sociales (alimentación y falta de controles durante el embarazo). Para cada problemática se creó un programa específico: Jóvenes en Red, Cercanías y Uruguay Crece Contigo, respectivamente.

Los tres son programas focalizados con fuerte anclaje territorial que actúan bajo la hipótesis de promover la interacción entre las familias más vulnerables con los prestadores sectoriales del Estado para acercar los servicios. Para ello, proponen una metodología de intervención social basada en la proximidad, entendida como una intervención social “cara a cara” y en el contexto de

---

<sup>486</sup> *Ibíd.*, p. 317.

<sup>487</sup> En 2011, la pobreza urbana en personas representaba el 14% de la población y la indigencia el 0,5%. (INE)

la población que atienden<sup>488</sup>. Así lo sostienen Leopold y González, quienes analizaron el significado de la estrategia de proximidad en las políticas asistenciales en Uruguay:

La proximidad se propone como una estrategia que funcionaría como «puente» hacia las instituciones sectoriales que prestan servicios universales. (...) En este sentido, la palabra de los operadores no se diferencia de la fundamentación programática. En este sentido, la proximidad supone salir a la búsqueda y localización de uno o varios individuos, bajo el supuesto de que ellos no se movilizarán en dirección a los servicios sociales, educativos y/o sanitarios. Así, salir al encuentro de quién «no va a venir por sus propios medios», y hacia quién no se movilizará el resto de la institucionalidad pública, constituiría un sello distintivo de la proximidad en cuestión<sup>489</sup>.

## Cercanías

En el caso de Cercanías, según identificamos en los documentos de diseño, el objetivo del programa consiste en transformar el modelo de gestión de lo social, cambiar a las instituciones. Comienza a funcionar en el año 2012 con el objetivo de mejorar la eficiencia de las intervenciones del Estado como forma de garantizar el acceso a prestaciones y servicios públicos a las familias que se encuentran en situaciones de extrema vulnerabilidad social. Sus objetivos específicos responden a: i) mejorar la eficiencia de las intervenciones del Estado ante situaciones de extrema vulnerabilidad social considerando a la familia como sujeto, ii) generar una gestión de cambio en las instituciones para superar fragmentaciones y superposiciones, iii) mejorar la articulación de los servicios a nivel territorial, promoviendo el trabajo en red y la integralidad en el primer nivel de atención, iv) desarrollar un segundo nivel especializado en trabajo de proximidad con las familias que presenten mayor índice de carencias críticas y de vulnerabilidad socio familiar, y v) garantizar un acceso rápido y eficiente a las prestaciones sociales básicas existentes<sup>490</sup>.

El programa se implementa a través de un acuerdo interinstitucional donde participan varias instituciones: la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), el Ministerio de Salud Pública (MSP), la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), el Banco de Previsión Social

---

<sup>488</sup> En convenio con el MIDES, un equipo de investigación de la Facultad de Ciencias Sociales estudio el término “proximidad” y las metodologías de intervención de estos programas. Llegó a la conclusión de que no existen precisiones conceptuales claras respecto a la definición de proximidad, y que ésta es entendida más por el hacer. Se entiende que es un trabajo cercano “cuerpo a cuerpo” con las familias o jóvenes atendidos. Consultar: Carolina González Laurino y Sandra Leopold Costábile, ‘Estrategias de Proximidad En Las Políticas Asistenciales En Uruguay’, *Serviço Social En Revista*, 22.1 (2019).

<sup>489</sup> Carolina González Laurino y Sandra Leopold Costábile, ‘Estrategias de Proximidad En Las Políticas Asistenciales En Uruguay’, *Serviço Social En Revista*, 22.1 (2019), 7 (p. 20) <<https://doi.org/10.5433/1679-4842.2019v22n1p7>>.

<sup>490</sup> DINEM, *Informe MIDES. Seguimiento y evaluación de actividades y programas. 2017-2018*, op. cit., p. 184.

(BPS), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU), a los que se suman Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) para la contratación de los Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAF). Surge en el marco de la Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares.

Está dirigido a familias que se encuentran en situación de vulnerabilidad social. El acceso a las intervenciones se establece por derivaciones institucionales a través de dos mecanismos. El primero es a partir de la base central del MIDES que selecciona a las familias a partir de criterios de vulnerabilidad socioeconómica (ICC) y riesgos sociales (jóvenes con desvinculación educativa, precariedad laboral, emergencia habitacional, problemas de violencia y consumo de sustancias, discapacidad, etc.) que surge del trabajo de campo realizado para la selección de postulantes a las transferencias monetarias del PE. El segundo, son derivaciones de actores locales vinculados al sector público (Escuelas, CAIF, SOCAT, policlínicas, etc.) que postulan familias y la Unidad de Gestión del programa verifica los criterios de ingreso. Hasta el año 2018 inclusive, el programa atendió a ha atendido un total de 4.707 familias, compuestas por un total de 27.494 personas.

La metodología del programa refiere a un acompañamiento social por un equipo técnico que realiza visitas domiciliarias a las familias beneficiarias con un tiempo de duración de 18 meses. Este tiempo fue extendido a partir del año 2016 con un máximo de 24 meses al encontrarse dificultades en el logro de las metas y tramitar el egreso del programa<sup>491</sup>. Se realiza un acuerdo de trabajo entre la familia atendida y el equipo técnico en base a un plan de cumplimiento de determinadas metas que depende de del diagnostico inicial y del compromiso voluntario que realice la familia. Cada equipo territorial atiende entre 30 y 40 familias<sup>492</sup>. Las familias egresan del dispositivo por el cumplimiento del tiempo de la intervención o por el cumplimiento de un 70% de las metas estipuladas.

Las metas que resultan más trabajadas son: el fortalecimiento de las redes familiares y el cuidado de los adultos del hogar hacia las personas dependientes, el trabajo infantil, los controles del embarazo, el acceso a trámites (documentación, controles básicos de salud, transferencias monetarias). Las metas con mayor grado de cumplimiento refieren a la documentación, asistencia regular de niños

---

<sup>491</sup> Como excepción, también en el año 2016, se autorizó la extensión de la intervención hasta 30 meses para familias que estén en proceso de trabajo con el Plan juntos, Acogimiento Familiar del INAU o intervenciones de Vivienda del MVOTMA en convenio con INAU.

<sup>492</sup> Al inicio el número de familias atendidas por cada ETAF era 40. En el año 2016, se redujo a 30 familias.

al sistema educativo, controles de embarazo y sanitarios. Por su parte, las que tienen mayores dificultades son las vinculadas al consumo problemático de drogas y atención a la salud bucal<sup>493</sup>.

Independientemente del trabajo con las familias, el quehacer del programa permite identificar problemas existentes en la oferta pública como por ejemplo la falta de cupos, ausencia o limitaciones en el acceso a determinados servicios, prácticas que resultan “expulsoras” o discriminatorias por las dinámicas burocráticas que dificultan el acceso y la sostenibilidad<sup>494</sup>.

Una evaluación de impacto realizada por el Instituto de Economía (UdelaR)<sup>495</sup> encuentra efectos del programa en cambios en las pautas de crianza y efectos débiles en la participación de los padres en actividades desarrolladas en centros educativos, escolarización en edades tempranas de los niños y tenencia del carné de vacunación. Además, se encuentran impactos en el acceso a prestaciones y programas sociales, pero éstas refieren principalmente a las existentes en el propio MIDES (transferencias monetarias, Uruguay Trabaja), quedando atrapados en la lógica asistencial. Sin embargo, no se registran efectos en la dimensión laboral.

Queda claro que en su diseño el interés del despliegue de este programa está puesto en cambiar el modelo de gestión de lo social. Esto cobra sentido como se puede observar en el capítulo IV, donde describimos procesos de expulsión y discriminación que suceden en los servicios sociales clásicos. La cuestión es que este tipo de propuesta no se traduce en herramientas para lograr los cambios pretendidos. Entonces, nos encontramos con equipos de técnicos trabajando al interior de los hogares vulnerables, descubriendo “bocas de pasta base”, problemas de prostitución infantil, medios de vida al margen de lo lícito. También se encuentran con problemas de salud mental y violencia, e importantes carencias en las viviendas. ¿Qué herramientas tienen los técnicos para resolver este tipo de problemas? ¿Qué herramientas tienen para transformar las instituciones o el trato de éstas con los sectores más desventajados? Algunas citas publicadas en el documento de

---

<sup>493</sup> Por detalles, consultar: DINEM, *Informe MIDES. Seguimiento y Evaluación de Actividades y Programas 2011-2012* (Montevideo, Uruguay, 2013) <<http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/39370/1/informe-mides-2011-2012.pdf>>.

<sup>494</sup> MIDES DINEM, ‘Informe de Evaluación Cualitativa Programa Cercanías’ (Ministerio de Desarrollo Social, 2014)<[http://dspace.mides.gub.uy:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/731/1342-Informe\\_Programas%20Cercanias.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://dspace.mides.gub.uy:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/731/1342-Informe_Programas%20Cercanias.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>.

<sup>495</sup> Andrea Vigorito, Ivonne Perazzo, y Gonzalo Salas, ‘IECON (2016b). Evaluación de Impacto Del Programa Cercanías. Informe de Resultados. Autores, Perazzo, I.; Salas, G.; Vigorito, A., IECON-FCEA, UdelaR. Montevideo, Uruguay.

Disponible en: <Http://Dspace.Mides.Gub.Uy:8080/Xmlui/Handle/123456789/1211>’ (IECON- UdelaR, 2016) <<http://dspace.mides.gub.uy:8080/xmlui/handle/123456789/1211>>.

consultoría para la implementación del programa<sup>496</sup> dan cuenta de las dificultades con las cuales se encuentran quienes trabajan con este tipo de familias y creemos interesantes poner en relieve.

“Un cuello de botella. Lugares de venta de pasta base. Tenemos opiniones distintas dentro del equipo. En una familia que ha hecho de su estilo de vida la vulneración de derechos, nos cuestionamos si no es ingenuo trabajar la cédula o la asistencia escolar y otros aspectos menores cuando hay una vulneración de derechos profunda y sistemática. Nos cuestionamos el asistencialismo”. (ETAF Las Piedras)

Ser aliados en el cambio. Hacer que el otro me vea junto a él buscando. La gente no desconoce su situación de vulnerabilidad. De acuerdo con algunas particularidades hay resistencia. En las bocas hay resistencia. ¿Se puede cuestionar desde el ETAF la venta de droga? ¿Cómo se hace?”. (ETAF Las Piedras)

“Hay gente que ha estado varias veces presa y los hijos están presos, no son problemas de adicción, son problemas de tráfico. Es la misma diferencia entre abuso sexual y redes de prostitución”. (ETAF Las Piedras)

Dos diagnósticos distintos: por un lado, llegar a aquellas familias alejadas de las instituciones sociales (rurales o más desafiadas), por otro, dar profundidad al tratamiento social en aquellas familias en las cuales otras instituciones ya no tienen respuesta. Varios estudios y evaluaciones presentan estos problemas<sup>497</sup>.

## Jóvenes en Red

Jóvenes en Red (JeR) es un programa que, al igual que Cercanías, se crea en el año 2012 bajo una lógica de trabajo interinstitucional, donde participan: el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), el Ministerio de Defensa Nacional (MDN), el Ministerio de Deporte y Turismo (MDyT), la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), y el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). En el año 2015 el programa comienza a funcionar bajo la órbita exclusiva del MIDES.

Este programa busca promover el efectivo acceso y ejercicio de derechos de los adolescentes y jóvenes de 14 a 24 años desvinculados del sistema educativo y del mercado de trabajo formal,

---

<sup>496</sup> José Enrique Fernández, « Consultoría de apoyo para la sistematización de la implementación y funcionamiento de los Equipos Territoriales de Abordaje Familiar (ETAF) del Programa CERCANÍAS », págs. 43-44.

<sup>497</sup> Cecilia Rossel analiza el seguimiento de metas del programa en contraposición a los objetivos que se plantea. Por su parte, Leopold plantea la falta de materialidad, perspectiva hacia la individuación y problemas con la interinstitucionalidad. Profundizar en: M. DINEM, *Informe MIDES. Seguimiento y evaluación de actividades y programas. 2017-2018, op. cit.* ; S. Leopold y otros., « Las trayectorias de inclusión como estrategias de integración social », art cit.

desde un abordaje socioeducativo integral, territorial y en comunidad. Específicamente, tiene por objetivos específicos los siguientes: i) mejorar las condiciones personales para el acceso e integración a la red de asistencia básica en documentación, prestaciones básicas, salud y tratamiento de adicciones, ii) fortalecer las condiciones personales y sociales de los jóvenes para el desarrollo de proyectos personales, iii) desarrollar oportunidades y habilidades de integración y participación social con autonomía, iv) promover la integración de conocimientos básicos y habilidades sociales por parte de los participantes como base para el desarrollo de trayectorias educativas, y v) elaborar junto a los jóvenes proyectos personales de inserción laboral y dotarlos de estrategias y oportunidades para implementarlo.

Está dirigido a adolescentes y jóvenes que están desvinculados del sistema educativo (que no hayan culminado ciclo básico) así como del mercado laboral formal y se encuentran en situación de pobreza (medida a partir del ICC con el umbral de elegibilidad de AFAM PE). A diciembre del año 2018, el programa atendió a un total de 8.155 jóvenes<sup>498</sup>.

El mecanismo de ingreso al programa tiene dos modalidades. La primera, se realiza a través del contacto directo de los jóvenes con el equipo en territorio. La segunda consiste en la derivación de potenciales beneficiarios por referentes comunitarios, vecinales o institucionales de la zona. Los equipos elaboran un plan de trabajo con cada joven que refieren a componentes educativos, laborales, sociales y de fortalecimiento personal.

Los equipos territoriales de JER se componen de tres personas: un coordinador y dos educadores que atienden a 20 jóvenes cada uno; por lo que cada equipo acumula un total de 60 jóvenes. El tiempo de duración de la intervención es de 18 meses.

A partir de las evaluaciones realizadas<sup>499</sup> se destaca lo siguiente. El programa resulta con una buena valoración por parte de los actores que intervienen (gestores, técnicos y beneficiarios). Se destaca la necesidad de mejorar la articulación interinstitucional, fundamentalmente en la dimensión referida a lo laboral a los efectos de re vincular a los jóvenes en el mundo del trabajo. Los principales resultados se encuentran en acercar a los jóvenes a los servicios de salud, a realizar

---

<sup>498</sup> “A partir de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) se realiza una aproximación a la población objetivo de JER que permite afirmar que para 2017 la cantidad de jóvenes entre 14 y 24 años que no finalizaron ciclo básico ni estudian ni trabajan y pertenecen a hogares que superan el umbral de ICC correspondiente a AFAM-PE asciende a 41.127 jóvenes” MIDES DINEM, *Informe MIDES. Seguimiento y evaluación de actividades y programas. 2017-2018* (Montevideo, Uruguay: Ministerio de Desarrollo Social, 2020), p. 420.

<sup>499</sup> DINEM, *Informe MIDES. Seguimiento y evaluación de actividades y programas. 2017-2018, op. cit.*

trámites (credencial cívica y acceso a transferencias monetarias) y cambios asociados a representaciones y prácticas sociales.

La evaluación de impacto del programa<sup>500</sup> señala que hay efectos en mejorar los desempeños o “habilidades blandas” de los jóvenes que podrían posibilitar algunos logros en el futuro sobre la vinculación laboral y educativa. Respecto a la reinserción educativa, los impactos son débiles y asociados a una continuidad educativa en programas acreditables, pero fuera del circuito de la educación formal (por ejemplo, Aulas Comunitarias). Referido a lo laboral, se vislumbra una reducción de la actividad económica de los jóvenes entre 14 y 18 años, acompañado de un incremento en la matriculación en la enseñanza o programas de formación para el trabajo. Hay efectos importantes en la alfabetización digital, pero no así en el caso de las habilidades para conseguir un empleo (realización de Currículo Vitae, carta de postulación, entrevistas laborales). Se encuentran efectos en la formalidad laboral pero solamente en los varones. Vinculado al componente social se registra impacto en la mejora de la autoestima y expectativas de futuro y en la participación de actividades barriales.

### **Uruguay Crece Contigo**

Uruguay Crece Contigo surgió bajo la orbita de la Oficina de Presupuesto y Planeamiento (OPP) en 2012, retomando las prácticas anteriores al gobierno del Frente Amplio, donde programas de interés dependían de esta oficina (el ejemplo de INFAMILIA). Toma como antecedentes el programa Chile Crece Contigo (implementado en Chile) y Canelones Crece Contigo (implementado por la Intendencia de Canelones en Uruguay). Resultados favorables de estas experiencias promovieron la creación de UCC con carácter nacional, en el marco de la Estrategia Nacional de Infancia y adolescencia (ENIA). En 2015, fue trasladado al MIDES como una Dirección Nacional. Tiene carácter institucional, coordina con diversas instituciones del Estado: ASSE, INAU, MEC, MTSS, Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, ANEP, BPS, UDELAR, y gobiernos departamentales.

---

<sup>500</sup> Paula Carrasco y otros, ‘Evaluación Del Impacto Del Programa Jóvenes En Red. Informe Final. Informe Realizado Para MIDES Por IECON-UdelaR. Disponible en: [Http://Dspace.Mides.Gub.Uy:8080/Xmlui/Handle/123456789/1116](http://Dspace.Mides.Gub.Uy:8080/Xmlui/Handle/123456789/1116)’ (IECON- UdelaR, 2015) <<http://dspace.mides.gub.uy:8080/xmlui/handle/123456789/1116>>.

El programa tiene una misión amplia, que consiste en: “acompañar las trayectorias de las familias con mujeres embarazadas y niños y niñas menores de cuatro años para potenciar su desarrollo integral, a través de estrategias de alcance universal, así como de acciones focalizadas para atender situaciones de especial vulnerabilidad, y de la construcción de puentes con las redes de servicios nacionales y locales. El propósito es contribuir a la construcción de un sistema de protección integral a la primera infancia que promueva, fortalezca y articule respuestas integrales que garanticen a todas las mujeres embarazadas, los niños y las niñas el pleno ejercicio de todos sus derechos”<sup>501</sup>.

Dentro del programa, nos enfocamos en el componente de “acompañamiento familiar”, que es el dispositivo que trabaja la estrategia de proximidad, realizando visitas domiciliarias a los hogares beneficiarios. El objetivo de este componente es promover el desarrollo infantil temprano con un enfoque territorial y de derechos que ponga el acento en igualar las oportunidades desde el comienzo de la vida. Se busca promover una mejor calidad de vida y favorecer el desarrollo integral de niñas y niños a la vez que disminuir la incidencia de factores de riesgo socio sanitario. En este sentido, el énfasis está puesto en fortalecer las capacidades de las familias para desarrollar prácticas adecuadas en la crianza de los niños, mejorando las condiciones de salud, nutrición y desarrollo infantil, así como facilitar el acceso a prestaciones y servicios públicos que favorezcan el proceso de inclusión social<sup>502</sup>.

Se plantean como objetivos específicos: i) contribuir a un sistema de protección integral a la primera infancia que logre garantizar derechos y brindar oportunidades, articulando respuestas integrales donde cada sector se ubique desde sus competencias a las vulnerabilidades que se presentan en esta etapa, ii) promover las condiciones necesarias para que todos los niños ejerzan su derecho al buen comienzo de la vida, contribuyendo al fortalecimiento de un sistema de Protección Integral a la Primera Infancia basado en la intersectorialidad, iii) promover el desarrollo infantil temprano con un enfoque territorial que ponga el acento en igualar las oportunidades desde el comienzo de la vida, iv) promover la gestión social del conocimiento al servicio del desarrollo infantil temprano y la generación de respuestas innovadoras, v) contribuir a un sistema de protección integral a la primera infancia que logre garantizar derechos y brindar oportunidades, articulando respuestas integrales donde cada sector se ubique desde sus competencias a las vulnerabilidades que se presentan en esta etapa<sup>503</sup>.

---

<sup>501</sup> DINEM, *Informe MIDES. Seguimiento y evaluación de actividades y programas. 2017-2018, op. cit.*, p. 347.

<sup>502</sup> MIDES, UCC, « Dirección Nacional Uruguay Crece Contigo. Planificación Estratégica 2016-2020 ».

<sup>503</sup> DINEM, *Informe MIDES. Seguimiento y evaluación de actividades y programas. 2017-2018, op. cit.*



El Programa está dirigido a familias con mujeres embarazadas y niños menores de cuatro años en situaciones de vulnerabilidad socio sanitaria. El mecanismo de selección de los beneficiarios consiste en la comprobación de la presencia simultánea de riesgo sanitario (bajo peso al nacer, ausencia de controles de salud, riesgo de nutrición, consumo problemático de sustancias de la madre, embarazo adolescente, etc.) y social (vulnerabilidad socioeconómica medida por el ICC con umbral de elegibilidad para AFAM PE), resultan derivados por actores territoriales (fundamentalmente policlínicas, centros de salud, oficios judiciales, etc.).

Los equipos en el territorio, conformados en duplas integradas por un profesional del área médica (nutrición, enfermería, medicina, obstetricia, sicomotricidad) y otro del área social (trabajo social, psicología, sociología, educador social) realizan un acompañamiento a familias seleccionadas que consisten en visitas domiciliarias, actividades grupales, apoyo para la gestión de trámites. El acompañamiento socio sanitario varía entre 6 y 9 meses. Cada dupla realiza el seguimiento de unas 60 familias aproximadamente, con visitas que varían su frecuencia de semanal hasta mensual dependiendo la situación de la familia. A diciembre de 2018, el programa a 23.368 niños y 8120 embarazadas, lo que corresponde a 17.300 hogares<sup>504</sup>.

Evaluaciones realizadas dan cuenta que el programa tiene resultados en disminuir la prevalencia de anemia en los niños atendidos y mejora la lactancia materna y practicas de alimentación, pero los efectos son más modestos respecto al desarrollo infantil. Por otra parte, logra incrementar el acceso a prestaciones sociales, principalmente a las transferencias monetarias del PE<sup>505</sup>, se observan mejoras en los controles de salud de niños y embarazadas, y se incrementan las prácticas de crianza que estimulan al desarrollo del niño.

### **La proximidad como estrategia**

Con diferente énfasis los tres programas ponen foco en acercar derechos a la población más vulnerable. En este intento, se evidencian dificultades cuando las intervenciones intentan promover el acceso a los servicios sociales o a determinados programas socioeducativos, sociolaborales y de

---

<sup>504</sup> DINEM, *Informe MIDES. Seguimiento y evaluación de actividades y programas. 2017-2018, op. cit.*

<sup>505</sup> Mientras que el 30% y 31% de los hogares tenían acceso a la TUS en 2017 y 2018 respectivamente, al final del proceso estos porcentajes son de 81% y 83%. MIDES DINEM, *Informe MIDES. Seguimiento y evaluación de actividades y programas. 2017-2018* (Montevideo, Uruguay: Ministerio de Desarrollo Social, 2020).

mejora de la vivienda, ya sea por problemas de cobertura (inexistencia de recursos o poca disponibilidad de cupos), por la calidad de las prestaciones o trabas en el acceso.

Por lo cual, se corre el riesgo de que este tipo de propuesta apunte fundamentalmente a los esfuerzos individuales de los beneficiarios para lograr salir de la situación de exclusión y pobreza. Por otra parte, es precisamente en esta esfera donde se destacan los mejores resultados de los programas, incluso en las evaluaciones de impacto.

Otro de los aspectos a considerar es la temporalidad de las intervenciones (su duración) y su sistema de egreso. Estas están acotadas al cumplimiento de determinadas metas en un tiempo determinado que no excede los dos años y no necesariamente es coincidente con los tiempos que les lleva a las personas y a la institucionalidad resolver las situaciones y los problemas que presentan.

En suma, puede entonces vislumbrarse ciertas características de estos programas que de no resolverse adecuadamente pueden llegar a ser ineficaces en sus objetivos más amplios de inclusión social y acceso a derechos. Hablamos de la cobertura reducida de los mismos, de las posibilidades que tengan de contar con recursos no sólo materiales sino también humanos, del tiempo dispuesto para la intervención, y del éxito en las coordinaciones y articulaciones con el resto de la oferta pública social. Pero, por otra parte, estos programas han permitido hacer visible los vacíos y fallas existentes en el sistema de protección social, tanto se trate de problemas en la accesibilidad a los trámites y servicios, en la cantidad de cupos disponibles, y en la adecuación y calidad de los servicios. Así como también, conocer las lógicas de sociabilidad de aquellas personas más excluidas que no suelen entrar en los casilleros preestablecidos por la administración pública y los marcos lógicos de los programas.

Por último, resulta necesario reflexionar sobre la lógica de creación de los nuevos programas sociales. Estos se crean atendiendo a diversas problemáticas sociales y poblaciones específicas, con baja cobertura en relación con la magnitud del fenómeno diagnosticado. Esto no sería un problema en sí mismo, si lo consideramos como un primer momento en el ciclo del programa, una especie de "prueba piloto" para evaluar su funcionamiento y sus logros. Lo que sucede es que, en lugar de pensarse de esta manera, la lógica de generación de programas ha llevado a que ante un nuevo problema social identificado y priorizado, se proponga la creación de un nuevo programa social, en lugar de reformular o realizar las modificaciones necesarias de impacto en la oferta existente.

Una de las características de este tipo de programa lo constituye el hecho de su institucionalidad. Surgen fuera de las sectorialidades de referencia (por ejemplo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Salud Pública, ANEP, etc.), para abordar de una manera que se entiende como novedosa, aquellos problemas que estas instituciones clásicas no pudieron resolver con sus programas específicos. Un ejemplo lo constituye el Plan Aduana creado en 1971 en la esfera de ASSE, cuyo objetivo consiste en lograr que los niños entre 0 y 3 años mejoren su crecimiento y desarrollo integral, a través de la identificación, captación, seguimiento y control por parte de un equipo de salud<sup>506</sup>. De alguna manera, UCC tiene objetivos similares.

Lo que aparece como novedoso es lo siguiente. En primer lugar, estos programas no intentan resolver sólo el problema a nivel de los individuos, sino también ensayar una nueva arquitectura bajo la premisa de ser programas interinstitucionales, lo que quiere decir que dependen de varias instituciones y estas, a su vez, son proveedoras de recursos. En segundo lugar, “van a buscar” a los individuos. Por último, propusieron trabajar con los casos considerados como los más problemáticos para la institucionalidad “normal”, bajo el supuesto de la existencia de barreras y distancias institucionales que impedían que estas poblaciones logaran efectivizar sus derechos. Acaso, encontraron con que había más que distancias institucionales para que estas poblaciones accedieran a los derechos sociales. Un análisis detallado de estas situaciones la abordamos en el siguiente capítulo a partir de las experiencias vividas por parte de los beneficiarios.

### **V.3. ¿Políticas de individuación?**

¿Son estos tres tipos de programas políticas del individuo? Denis Merklen nos introduce a pensar las políticas sociales desde la perspectiva de las dinámicas de individuación<sup>507</sup>. Sostiene que las políticas sociales han tenido un giro desde la década de los ochenta en Europa y también, aunque en menor medida, en América Latina. Esto consiste en un cambio de objetivo de las políticas hacia la producción del individuo en sí, promoviendo su activación. Se trata de actuar sobre las subjetividades individuales para lograr la autonomía y el ejercicio de la libertad individual, lo que termina por responsabilizar al propio sujeto de su condición social. Si bien en el período posterior a la crisis de los años treinta residió el auge del individualismo, éste era concebido tomando al “individuo” como el punto de partida sobre el cual se promovía la socialización para lograr su

---

<sup>506</sup> AGEV OPP, « Programa Aduana 2012-2013 ».

<sup>507</sup> D. Merklen, « Las dinámicas contemporáneas de la individuación », art cit.

integración social. Las políticas de individuación toman al individuo como punto de partida y de llegada, y para ello hay que activarlo, transformarlo y volverlo responsable de sí mismo. La intervención es sobre el individuo, no sobre las dinámicas sociales.

Un primer paso para analizar los tres tipos de programas consiste en enfrentarnos con sus objetivos. En este sentido, no es clara la visualización de concepciones hacia la individuación en los documentos relevados que expresan los cometidos para los cuales fueron creados. No es posible afirmar que sus propósitos respondan a políticas del individuo, en tanto refieren al acceso y garantía de derechos sociales. En efecto, las transferencias monetarias PE refieren sus objetivos a complementar ingresos y asistir a la población. Los programas de proximidad establecen la promoción y mejora del acceso efectivo a derechos sociales de la población vulnerable. Al respecto, el único programa de los analizados que pone foco de manera expresa en las competencias individuales es Uruguay Trabaja que tiene por objetivo general mejorar competencias para la inserción laboral; sin embargo, el énfasis no está puesto en el punto de llegada como la producción del individuo responsable de sí mismo.

Otro aspecto llamativo resulta del hecho de que la clasificación por tipo de programas no distingue la orientación hacia la individuación. En este sentido, encontramos que son tres los programas que más se asimilan a este tipo de dinámica, a nivel de enunciado. Entonces, si nos enfocamos en los objetivos específicos, podemos encontrar algunos matices a lo esbozado en los objetivos generales de los programas. Por ejemplo, esto acontece en el caso de Jóvenes en Red que se plantea “fortalecer las condiciones personales y sociales de los jóvenes para el desarrollo de proyectos personales”, el desarrollo de habilidades para la participación e integración social, y la elaboración de proyectos de inserción laboral. Es el único de todos los programas analizados que explicita en sus objetivos específicos la idea de la elaboración de proyectos personales por parte de quienes participan. En tanto, Uruguay Trabaja y Asignaciones Familiares PE hacen referencia a modificaciones en comportamientos individuales sin énfasis en la producción del individuo. Uruguay Trabaja retoma de su objetivo general la adquisición de conocimientos, hábitos y destrezas para el mundo del trabajo. A su vez, las asignaciones familiares proponen incentivos monetarios para retener a los adolescentes en el sistema educativo y estimular los controles de salud asiduos en la primera infancia y embarazo, como forma de promover el capital humano. El resto de los objetivos específicos de los programas refieren al acceso a los derechos sociales, al cambio y mejora de las instituciones para el acceso a servicios y prestaciones sociales. (Ver detalle en Anexo).

En este sentido, la función asistencial de estos programas refiere a fundamentos de tipo redistributivos y atendiendo a las desigualdades sociales. La hipótesis que logra traducirse detrás de estos objetivos es una falla en el acceso a los derechos sociales de la población vulnerable, donde estos programas actúan como recurso para lograr revertirlo. Sin embargo, esto no significa que la concepción de la individuación esté ausente en las acciones que ejecutan los programas analizados. Al igual que ya lo expusimos en el capítulo I respecto a los documentos programáticos relevados del primer gobierno del Frente Amplio<sup>508</sup>, en este caso también existe una brecha entre la pretensión escrita y las prácticas e implementación de la política.

Sin embargo, si consideramos las acciones, mecanismos y prácticas de los programas observamos algo distinto. (Ver detalle en Anexo). ¿Qué instrumentos despliegan estos programas para modificar el comportamiento de los participantes y lograr un acceso efectivo a los derechos sociales?

En primer lugar, las transferencias monetarias actúan como un soporte de ingreso relativamente estable, aunque de bajo monto. Las asignaciones familiares conducen hacia el desarrollo del capital humano promoviendo la continuidad educativa, pero no tiene instrumentos explícitos que trabaje sobre las subjetividades. El incentivo monetario para la continuidad educativa y la sanción por su incumplimiento parece alcanzar efectos moderados. La TUS opera de manera incondicional, sin exigir contraprestaciones explícitas, aunque condiciona el dinero entregado a la compra de determinados bienes bajo una lógica tutelar. En segundo lugar, los programas de proximidad trabajan sobre las subjetividades individuales y los comportamientos de los participantes, promueven la elaboración de proyectos personales (fundamentalmente JER y Cercanías) a través de un acompañamiento social sostenido pero transitorio (con una duración de tiempo limitada). No obstante, a esto se suma el hecho de otorgar facilidades en el acceso de prestaciones y servicios por estar priorizados y tener determinados cupos en los servicios y programas (por ejemplo, becas estudiantiles, Uruguay Trabaja, materiales de vivienda) y acompañar a las personas en la realización de trámites y consultas en las ventanillas del Estado (por ejemplo, BPS, el sistema de salud). Por último, Uruguay Trabaja se enfoca en ocuparse de las subjetividades y comportamientos para la futura inserción laboral combinando el acceso a determinados derechos, además de significar para muchos su primer acercamiento o el retorno desde hace mucho tiempo al mundo de trabajo formal con un salario estable por un tiempo determinado. Opera en mayor medida como una resocialización sociolaboral que como una activación para la inserción laboral futura.

---

<sup>508</sup> Tabaré Vázquez, « Uruguay Social. Emergencia y políticas estructurales » ; *op. cit.*

Por otra parte, si analizamos los resultados en función de los objetivos planteados por los distintos programas encontramos matices y distancias con los establecidos en su marco conceptual, pero de alguna manera logran acercar a estas poblaciones a determinados derechos. El problema puede encontrarse en el grado de desafiliación y desocialización que presentan las poblaciones abordadas, que muchas veces superan los marcos lógicos en los que se sustentan los programas. Entonces, no alcanza con brindar un ingreso de bajo monto para la subsistencia, ni brindar un trabajo transitorio o visitar a las familias todas las semanas brindando apoyo psicosocial. Los resultados varían dentro de una amplia gama de posibilidades según sea el caso, pero estamos lejos de recuperar las situaciones de exclusión, violencia y carencias que padecen las poblaciones objetivo de estos programas<sup>509</sup>. Mientras el trabajo con protecciones llega de a ratos, así como también la falta la vivienda y la estabilidad y seguridad social.

Para dar cuenta de lo planteado, presentamos dos ejemplos de situaciones que refieren a intervenciones de UCC y Cercanías. De acuerdo con sus objetivos no se desprende claramente el tipo de intervención con énfasis en el individuo que sí parecen plasmarse en determinadas prácticas. Notamos “normalizaciones” impuestas por los técnicos en contextos de carencias, como la falta de trabajo formal y de garantías de cuidados para niños cuando las madres solas deben trabajar en lo que pueden. No obstante, y, por otro lado, la ayuda para el acceso a las transferencias monetarias resulta sustantiva.

i) *El derecho del niño frente al derecho de ganarse la vida como se puede.*

Mónica, ex beneficiaria de UCC, tiene 26 años y cuatro hijos: una niña de 12 años de su primera pareja, dos niños de otra pareja (7 y 4 años respectivamente) y un bebé de un año de su última pareja. El padre de la hija mayor le pasa algo de dinero, con el padre de los dos menores no tiene vínculo y con el padre del bebé tiene problemas por consumo y violencia. No cobraba la asignación familiar por dificultades de tenencia. Caminaba dos kilómetros para poder llegar a la ruta y acceder al transporte público. Al inicio rechazó al equipo de UCC por su experiencia anterior con el programa Aduana del MSP. Fue judicializada por problemas de droga. Ella sostiene que había estado con un cliente que la hizo consumir droga. Por violencias intrafamiliares, la echan del terreno donde vive, y queda en la calle. Pide para entrar a un Refugio del MIDES, como hay falta de cupo, se le sugiere ir a REMAR. Consigue una pensión por 300 pesos el día, distribuye a sus hijos. La situación termina en la justicia nuevamente por el hecho de que sus hijos no concurren asiduamente a la escuela.

Trabaja como prostituta por las noches para poder pagar la pensión, y su hija mayor cuida a los menores. En la pensión circulan drogas y prostitución. Ella cobra asignaciones familiares por la niña mayor, pero para el cobro por los otros tiene problemas para conseguir la tenencia.

---

<sup>509</sup> Se analiza en profundidad en el siguiente capítulo.

El acompañamiento brindado por UCC le permitió poder realizar los trámites necesarios para cobrar la Tarjeta Uruguay Social.

“*No pudo sostener el acompañamiento*” dicen las operadoras sociales del programa. Se sintió cuestionada cuando le mencionaron que la niña de doce años estaba cumpliendo un rol de cuidado que no le correspondía. Ella cuestionaba que si no trabajaba por las noches no podía pagar la pensión ni alimentar a sus cuatro hijos, mientras las técnicas insistían en el derecho de los niños a su cargo.

(Relato del taller<sup>510</sup>)

## ii) *La insistencia por la entrega de CV cuando no hay trabajo*

El acompañamiento social de UCC duró un año. Luego, Susana participó del programa Cercanías. Le entregaron surtidos de comestibles, pero en este caso, para ella fue medio pérdida de tiempo. El equipo se enfocó en atender la situación de falta de trabajo de su compañero, insistiendo en la entrega de currículos.

Susana: Las del ETAF sí nos ayudaron y todo pero, no sé como que..., capaz que no era porque no tenía tanto vínculo así (...) Y era algo que nosotros siempre teníamos incorporado de que él (su pareja) tuviera un trabajo y él salía a buscar el trabajo y si no salía a buscar el trabajo, salía a hacer la moneda, ¿no? y siempre está tratando de conseguir algo, si no iba y arreglaba la moto con el amigo, tenía una moneda, sino iba y le cortaba el pasto a fulano, tenía una moneda y siempre está, ahí entonces como que venían y “*Hay! ¡Vienen estos!*”

Entrevistador: ¿No le gustaba a él?

Susana: No, era a mí. Como que yo me sentía incómoda de que venían y como que..., como que ellas querían que..., como que el objetivo de ellas era que él tuviera un trabajo. ¿Sabés cómo lo consiguió el trabajo? Por un amigo del amigo, del amigo. (...)

Fue el amigo del abuelo que él le llevó un currículum y dice: “tú, tú, te doy el currículum”. Y al tiempo, resulta que, él fue a la barraca y “*¿Cabrera te acordás de mí? Yo soy el nieto de...*” y ¡ahh, mira! ¿Cómo andan?” Y “*porque yo te traje un currículum*” y “*ah, no, no que yo no miro los currículos, vos fijate. No pero sí, estoy precisando a alguien*” dice, “*tú, venite mañana o si querés empezar ahora. No, venite mañana mejor*” dice “*y empezá el día entero*”, no se qué. Y ahí fue que consiguió el trabajo, o sea, no había currículum y ahí fue que empezó con él y gracias a ese trabajo consiguió ahora este que estuvo al final y siempre con un amigo y todos los trabajos que tuvo.

(Susana, 24 años, participante de UCC, Cercanías y Uruguay Trabaja)

Estudios nacionales dan cuenta de esta situación. Si bien la pretensión de la política social del Frente Amplio ha estado guiada por objetivos de integración social y acceso a derechos sociales, los dispositivos ideados para tales fines, en su implementación, parecen no responder necesariamente a ellos. Ximena Baráibar analiza la política asistencial progresista y advierte que los objetivos de los dispositivos instrumentados trascienden a los estrictamente asociados a la

---

<sup>510</sup> Nota realizada a partir del relato de una técnica de UCC en el taller realizado en el marco del proyecto “La experiencia de las políticas sociales”, realizado en julio de 2018, coordinado por Denis Merklen y Verónica Filardo.

prestación en sí, con la intención de auspiciar de puentes hacia el mercado de trabajo y al conjunto de servicios estatales, y contribuir en el mediano y largo plazo a salir de la pobreza. Estas pretensiones encuentran una fuerte distancia si se contempla su concreción en la realidad. Baraibar sostiene que, aunque la política asistencial reconozca la complejidad del problema al cual se enfrenta, simplifica la respuesta, ya sea por lo acotado del tiempo de la intervención social, por la insuficiente materialidad que otorga. Esto conlleva a que el dispositivo termine centrándose en la subjetividad del beneficiario y “doblemente en la palabra”<sup>511</sup>.

Por otra parte, esta tensión se expresa en el énfasis que ponen los gestores y técnicos de los programas en el proceso y no en el resultado. De modo que las políticas asistenciales, aunque han logrado institucionalizarse, han quedado atrapadas en la lógica del auxilio, no pudiendo lograr el cometido de ser puentes hacia otras esferas proveedoras de integración social: el mundo del trabajo formal, por ejemplo. Institucionalizan de la dualización en el tratamiento de las problemáticas socioeconómicas a través del divorcio de un componente de asistencia social, financiado por rentas generales y otro de bienestar, esencialmente contributivo y con legitimación pública. El primero es cuestionado tanto por los actores políticos y cierta parte de la ciudadanía, y el segundo es legitimado por la contribución del ciudadano a lo largo de su trayectoria laboral a la seguridad social. En todo caso, tampoco se tiene presente que actualmente el sistema de seguridad social recibe aportes de rentas generales, y la mayor parte de los ciudadanos paga impuestos a más no ser en el IVA (impuesto al valor agregado) cuando se compran mercancías o servicios en el mercado formal. Contribuye a lo ya analizado por Antia, Castillo y Midaglia<sup>512</sup> respecto al abandono de la pretensión política de cubrir las necesidades de diversos grupos sociales por las mismas instituciones y principios, consolidando un esquema dual de acceso al bienestar social.

Baraibar ya expresó que este tipo de programas contribuye a dos ideas. Por un lado, la falta de reflexión sobre el contexto en que los programas actúan aporta a reforzar la idea de que el insuficiente acceso al mercado de trabajo y a las prestaciones sociales es un asunto de los pobres y no de las características de la oferta. A su vez, fortalece la imagen del mal pobre respecto de que “no progresa quien no quiere”, aún si existe un contexto de crecimiento económico<sup>513</sup>. Señala: “Se

---

<sup>511</sup> Ximena Baráibar, ‘Lo que nos dejó el tiempo: política asistencial e integración social’, *Revista de Políticas públicas*, 19.1 (2015), 133–44 (p. 140).

<sup>512</sup> Florencia Antía, Marcelo Castillo, y Carmen Midaglia, ‘La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización. 2013, 22(2), 171-194[Fecha de Consulta 14 de Diciembre de 2020]. ISSN: 0797-9789. Disponible En: <https://www.redalyc.org/Articulo.Oa?Id=297330013008>’, *Revista Uruguaya de Ciencia Política [En Línea]*, 22.2 (2013), 171–94 <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=297330013008>>.

<sup>513</sup> Paugam analiza las explicaciones de la pobreza según distintos contextos socioeconómicos en Europa. Encuentra que en contexto de crecimiento se tiende a identificar la pereza del individuo, mientras que en contextos de crisis la



*instala el riesgo de terminar reforzando una mirada que coloca en los sujetos beneficiarios de la política asistencial, la explicación y la respuesta a problemáticas de carácter social.*”<sup>514</sup>

A lo que agregamos que tampoco se ha considerado la historicidad de la pobreza, aquella que habita desde varias generaciones con otras lógicas de sociabilidad, y que no basta con acercar dádivas y apoyos puntuales.

Siguiendo a Merklen sostiene que estas dinámicas de individuación se “convierten frecuentemente en nuevas formas de control social, por un lado, y por otro, en una especie de parálisis dejando al individuo sin recursos para la acción. El ejemplo clásico es el desempleado que busca trabajo, pero no consigue, entonces se le exige que actúe sobre sí mismo. Esto es claro en las políticas de inserción como el RSA que se implementan ante el debilitamiento de las protecciones y la precariedad de la sociedad salarial. El contexto uruguayo es diferente, dado que surge en un momento de expansión de protecciones. Pero, claramente, el punto de partida difiere mucho, si reparamos que en el año 2004 el trabajo en negro representaba el 40% de los ocupados uruguayos, y las prestaciones asistenciales eran marginales.

Respecto a la población objetivo de estos programas y los criterios de focalización, notamos que todos se identifican como programas focalizados. Sin embargo, la cobertura difiere sustantivamente según el tipo que se trate. Las transferencias monetarias tienen un alcance muy superior al resto de los dispositivos. Las AFAM PE alcanzan aproximadamente al 20% de los hogares con niños del país, mientras que la TUS al 7%. Estas cifras superan los niveles de pobreza e indigencia registrados en el país (5% de hogares pobres en 2019)<sup>515</sup>. El resto de los programas analizados no superan el 10% de su población objetivo-estimada y presentan lógicas de cupos y sorteo para su selección, alejándose de un enfoque de derecho<sup>516</sup>.

---

explicación se enfoca en la injusticia social. Serge Paugam, « Los ciclos de la solidaridad hacia los pobres » en *El porvenir de la solidaridad*, Nueva Visión., Buenos Aires, Argentina, 2014.

<sup>514</sup> Ximena Baráibar, « La política asistencial en el Uruguay progresista: trazos y tensiones » en *La Asistencia Social en Argentina y América Latina. Avances, problemas y desafíos.*, Pegues., Rosario, Argentina, 2018, p. 142.

<sup>515</sup> Un análisis detallado de la correspondencia entre la medida de pobreza y la medida utilizada para la focalización de las transferencias se realiza en el capítulo II.

<sup>516</sup> Sepúlveda (2014) problematiza, desde una perspectiva de derechos humanos, cuando la cobertura de los programas es reducida y por tanto existen problemas de equidad horizontal en la selección de beneficiarios. En. Magdalena Sepúlveda, *De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina*, Naciones Unidas-CEPAL., Santiago de Chile, 2014, vol.189.

Así como Castel<sup>517</sup> cuestiona el mecanismo de ingreso al RSA, siendo el relato de fragmentos de una biografía quebrada la única moneda de cambio que tiene el ciudadano para acceder al derecho, en nuestro caso esto se identifica claramente. En la TUS, por ejemplo, el mecanismo refiere a exponer no sólo un relato sino las condiciones materiales de existencia mostrando su vivienda. A su vez, en los programas de proximidad el ingreso está mediado por los técnicos sociales y en Uruguay Trabaja está mediado por el azar, resultado de un sorteo.

¿Podemos decir entonces que estos programas consideran la solidaridad de algún tipo? ¿Constituyen estas prestaciones en un “soporte”<sup>518</sup>, en algo “sólido”? ¿Solidaridad entre vecinos, solidaridad entre beneficiarios, solidaridad nacional? De acuerdo con el análisis realizado, podemos sostener que el dinero percibido permite, aunque mínimamente, tener un ingreso relativamente estable para cubrir algunas necesidades. Aunque su concepción se enmarca en la solidaridad nacional, se ve cuestionada por la exigencia de contraprestaciones. La proximidad, permite comprender el contexto para entender de alguna manera los comportamientos de los beneficiarios, resolver urgencias, facilitar trámites para acceder a derechos y prestaciones, lograr alguna priorización en algún cupo o programa. Los lazos se establecen en el mejor de los casos entre el técnico y el beneficiario. El trabajo protegido, posibilita acercar -en la mayoría de los casos- a un mundo lejano, con salario estable, y trabajar sobre lógicas de sociabilidad al respeto. Sociabilidad al mundo del trabajo y el estudio, a determinados derechos. El problema se presenta al momento en que el programa finaliza, y los participantes retornan al contexto de inseguridad social del cual partieron. Lo analizamos con mayor profundidad a partir de las experiencias vividas por los beneficiarios en el siguiente capítulo.

---

<sup>517</sup> “El mecanismo se advierte en los procedimientos de contractualización del ingreso mínimo de inserción: el solicitante sólo puede aportar el relato de su vida, con sus fracasos y carencias, y se escruta ese material pobre para perfilar una perspectiva de rehabilitación, a fin de “construir un proyecto”, definir un “contrato de inserción”. Los fragmentos de una biografía quebrada constituyen la única moneda de cambio para acceder a un derecho. No es cierto que éste sea el trato adecuado para un individuo que es un ciudadano integral.”

<sup>518</sup> Nos referimos a la idea de “soporte social” de Castel, es decir, un conjunto de recursos que el individuo necesita para existir positivamente. Los derechos y las protecciones sociales son claves en este sentido. Robert Castel, *La Inseguridad Social. ¿Qué Es Estar Protegido?* (Buenos Aires, Argentina: Manantial, 2004).

## Conclusión del capítulo

Al analizar tres tipos de programas asistenciales concretos hemos concluido que operan como estrategias que han contribuido a reducir la pobreza (fundamentalmente las transferencias monetarias) y se enmarcan en un marco conceptual más amplio que el registro asistencial. Sus objetivos refieren a mejorar el acceso a los derechos sociales de las poblaciones más desfavorecidas. Es bajo este enfoque sobre el cual se fundamenta su focalización, la priorización y atención a los más deprimidos. La argumentación de su existencia como programas sociales refieren al derecho, alejándose de una mirada meramente “asistencialista” tutelar y con fundamento de garantizar la estabilidad social. En este sentido, la concepción asumida se distancia de la interpretación de Simmel sobre la asistencia como un instrumento para regular el equilibrio social y mantener el estatus quo. Sin embargo, los instrumentos que utilizan los programas y sus formas de acceso permiten notar lo que el autor anunciaba sobre la imposibilidad de reclamar la asistencia en tanto derecho. Al esperar una visita del asistente del MIDES para recibir la TUS, el hecho de ser seleccionado por un mecanismo no esclarecido para la comunidad para recibir la atención de los programas de proximidad o salir seleccionado por sorteo para participar en Uruguay Trabaja, no da lugar al reclamo explícito. En todo caso, la manera más exitosa de conseguir acceso consiste en visibilizar toda la miseria posible para que un técnico social procure algún cupo excepcional. Las asignaciones familiares son las que parecen escapar a esta lógica al tener una cobertura más amplia, estar enmarcada en una ley y tener un mecanismo de acceso más ágil. Sin embargo, es la prestación que tiene la exigencia de contraprestación más fuerte.

Por otra parte, tampoco se encuentra en los fundamentos mencionados elementos vinculados a la disfuncionalidad de la pobreza. Los fundamentos refieren a la mejora de competencias para el trabajo, la integración y el acceso a los derechos sociales. Esto difiere si uno mira los instrumentos de los programas sociales, ya que existen lógicas contradictorias. Los fundamentos que remiten a los derechos se asimilan a la concepción de Bec sobre la asistencia como un derecho que interviene sobre las desigualdades artificiales. No obstante, el juego de las contraprestaciones se acerca a concepciones de tipo individualizador. Como lo advertimos, el exigir contraprestaciones se trató también de un juego de economía política. En Uruguay no está bien valorado por la ciudadanía recibir sin dar algo a cambio. La complejidad de la cuestión es el fundamento del motivo por el cual se debe dar algo a cambio. Dos visiones conflictúan entre los fundamentos, objetivos e instrumentos de estos programas. Por un lado, un Estado responsable de las injusticias sociales que se hace cargo de los más desfavorecidos con una lógica de solidaridad nacional garantizando la asistencia de forma incondicional; y por otro, un Estado que busca modificar los comportamientos

y subjetividades de los más excluidos y tiende a castigar o suspender los beneficios a quienes no cumplan con estos preceptos. Se actúa sobre la realidad con lógicas híbridas, a veces contradictorias.

Como ya lo hemos venido exponiendo, el fundamento de la asistencia referido al medio de vida ha quedado lejano en los debates. La concepción sobre la asistencia toma fundamentos de justicia social, pero combina la lógica de la necesidad (auxiliar la supervivencia) con la del estatus (ayuda a los desfavorecidos en nombre de la colectividad)<sup>519</sup>.

Si bien los resultados de los programas sociales no son desdeñables, se perciben lejos de modificar los comportamientos de quienes participan, lejos del paradigma de la activación y de una verdadera inversión en capital humano, no inscriptos en una lógica de derechos sociales, lejos de lo pretendido en las concepciones esgrimidas. Ya sea por los recursos y la escala a la que llegan, y por las formas. Con falta de recursos presupuestales, insuficiencias en los marcos regulatorios que no transforman las prestaciones en derechos factibles de ser reclamados, y por el deterioro de la participación colectiva en los barrios a lo que se suman contextos de violencia incrementada, transitan las formas de atender la miseria al frente de una institución cuestionada: el MIDES.

---

<sup>519</sup> Serge Paugam y Nicolás Duvoux, *La Régulation Des Pauvres*, Presses universitaires de France (Paris, France, 2013).

## Conclusión de la segunda parte

El reposicionamiento del Estado social y la restitución de los derechos sociales para las poblaciones más desfavorecidas han guiado el actuar de los gobiernos del Frente Amplio. Las políticas contra la pobreza adoptaron una fundamentación basada en la emergencia social en un primer momento, cuando en el país había 40% de personas en situación de pobreza. Luego, con el Plan de Equidad, se establece un giro hacia el enfoque de la redistribución de recursos y el acceso a los derechos sociales. Finalmente, en el último período se refuerza la idea de la importancia de la presencia del Estado en los territorios más deprimidos con todos los dispositivos implementados para dar combate a las distintas violencias que allí acontecen.

Lo que resulta indiscutible es la disminución de la pobreza monetaria que ha evidenciado el Uruguay en los períodos de los gobiernos del Frente Amplio. En ello, tuvo que ver la puesta en marcha de las transferencias monetarias del Plan de Equidad y también las políticas y regulaciones en el mundo del trabajo junto al crecimiento económico<sup>520</sup>. Sin embargo, lo que parece estar en juego en el último período son otro tipo de problemas más vinculados a la integración social y al acceso a los derechos sociales por parte de las poblaciones más deprimidas. Por lo que entran a la escena protagónica otro tipo de programas sociales específicamente creados para intervenir en esta esfera.

En este sentido, el análisis de tres tipos de programas sociales nos permite distinguir lo siguiente. Fundamentalmente, las transferencias monetarias han contribuido a reducir la pobreza y la indigencia, constituyendo una ayuda paliativa y más o menos estable en términos de ingresos para un importante número de hogares. Uruguay Trabaja opera como un mecanismo de resocialización en el mundo del trabajo, y los programas de proximidad suelen ser mediaciones para conseguir otras prestaciones, pero que no dejan de constituirse en ayudas paliativas en la mayoría de los casos. Si bien estos resultados no son desdeñables, se perciben lejos de modificar de manera sustantiva los comportamientos de quienes participan, lejos del paradigma de la activación o de una verdadera promoción en la inversión del capital humano, pero también lejos de lograr transformaciones más estructurales en el bienestar de la población a la que atienden. Con falta de recursos presupuestales, insuficiencias en los marcos regulatorios que no transforman las prestaciones en derechos, transitan

---

<sup>520</sup> MIDES DINEM, « ¿Por qué bajó la pobreza entre 2016 y 2017? »

las formas de atender la miseria al frente de una institución como el MIDES que termina siendo muy cuestionada en los últimos gobiernos progresistas.

Identificamos lógicas híbridas y contradictorias entre las formas que adoptan los programas y el enfoque más general de la política social. La concepción sobre la asistencia toma fundamentos de justicia social, pero combina la lógica de la necesidad (auxiliar la supervivencia) con la del estatus (ayuda a los desfavorecidos en nombre de la colectividad)<sup>521</sup>. Los objetivos refieren a la mejora del nivel de ingresos, el desarrollo de competencias para el trabajo, la integración social, el acceso a los derechos sociales, y la promoción de capital humano, mientras que en los instrumentos específicos deducimos una lógica de tipo más individualizadora, que pretende promover el cambio de comportamiento de los asistidos, pero que tampoco logra por completo. Entonces, dos visiones conflictúan entre los fundamentos, objetivos e instrumentos de estos programas. Por un lado, un Estado responsable de las injusticias sociales que se hace cargo de los más desfavorecidos con una lógica de solidaridad nacional garantizando la asistencia de forma incondicional; y por otro, un Estado que busca modificar los comportamientos y subjetividades de los más excluidos y tiende a castigar o suspender los beneficios a quienes no cumplan con estos preceptos.

Es decir, aún si los programas logran su objetivo de ser mediaciones en el acceso a algunos derechos y prestaciones, trabajando con las subjetividades y comportamientos individuales y apoyando con algún tipo de materialidad, lo que ponen en cuestión es la dificultad de que estos derechos logren efectivizarse (porque faltan cupos en la educación, porque no hay trabajo, porque no hay vivienda adecuada, porque existen lógicas institucionales que los expulsan de determinados servicios sociales). Tensionan al resto del Estado y de las políticas públicas más generales, muestran que con la primacía de la lógica del mercado no es posible lograr transformaciones estructurales hacia la justicia y la igualdad social. En este sentido, el MIDES parece ser una institución mimetizada con su población objetivo, con una lógica de responder a la urgencia y necesidad, en permanente aprendizaje y revisión, que pone en tensión al resto del Estado y al funcionamiento social de forma cohesionada.

Cuando nos preguntamos si existió consenso por parte de los actores involucrados en el quehacer de lo social, notamos acuerdo respecto a los resultados obtenidos en la baja de la pobreza y la ampliación de la cobertura asistencial. No cuestionan la existencia de las políticas contra la

---

<sup>521</sup> Serge Paugam y Nicolas Duvoux, *La Régulation Des Pauvres*, Presses universitaires de France (Paris, France, 2013).

pobreza, pero lo que ha estado en el foco de los debates han sido las formas de su aplicación concreta: la focalización e hiperfocalización, las metodologías de intervención, las contraprestaciones, la falta de participación de la sociedad civil y de los propios individuos potenciales de recibir las prestaciones.

De esta forma, distinguimos dos niveles de crítica, uno vinculado a los propios fundamentos de las políticas y otro, vinculado a las formas concretas de ejecución. Las críticas de la sociedad civil y de los actores que trabajan vinculado a la lógica territorial están fundamentalmente dirigidas hacia las implementaciones concretas, y a la distancia existente entre los fundamentos y los instrumentos para actuar sobre la realidad. En tanto, por el lado de la academia encontramos críticas a la falta de fundamentaciones explícitas y a una implementación acorde, en el sentido de avanzar en la redistribución de la riqueza y una orientación de tipo universal de las políticas concretas. Las críticas externas, las de la “oposición”, se encuentran más bien orientadas a los propios fundamentos de las políticas, aludiendo al fomento de la necesaria competitividad para incrementar el crecimiento económico y evitar la promoción de la vagancia, en tanto cuestionan el exceso de gasto público en una búsqueda por la eficiencia y eficacia en los dineros públicos. Es una fundamentación opuesta a las anteriores basadas en la redistribución, el acceso a derechos y las condiciones de vida. Esta última se aproxima a la utilidad de la pobreza. Así, uno de los principales ejes que nos permite distinguir las políticas de izquierda de las de la derecha son los fundamentos que legitiman su implementación.

Notamos también que el fundamento de la asistencia referido al medio de vida ha quedado alejado de los debates; aún cuando el trabajo es frecuentemente mencionado como una factor relevante para superar la pobreza. Esto desvincula el debate de la asistencia con el del derecho al trabajo, promoviendo cierta autonomía relativa entre las políticas sociales y las políticas económicas

**TERCERA PARTE: EXPERIENCIA Y TRAYECTORIAS VIVIDAS  
POR LOS ASISTIDOS EN EL URUGUAY DE LA IZQUIERDA**



¿Cómo han vivido los beneficiarios la experiencia del Estado social de la izquierda? ¿Cómo les llegó las “transformaciones” del gobierno progresista a las clases populares en Uruguay? A partir de las trayectorias biográficas de los beneficiarios de la asistencia analizamos cómo emergen en sus vidas los avances en el derecho y la regulación en el mundo del trabajo y qué sucede con la asistencia. Asimismo, exploramos la relación entre distintos tipos de trayectorias y las situaciones de desafiliación, indagando posibles factores de ruptura o reproducción de tales situaciones en relación con el mercado de trabajo, las formas de relacionamiento y sociabilidad, y el hacer del Estado social<sup>522</sup>

El trabajo de campo realizado<sup>523</sup>, que da soporte a los siguientes dos capítulos, consistió en un estudio cualitativo de 33 entrevistas<sup>524</sup> a beneficiarios de las políticas asistenciales que implementó en Frente Amplio. Tomamos como insumo principal el trabajo de campo realizado en el marco de la investigación “*La experiencia social de las políticas sociales*” dirigida por Merklen y Filardo<sup>525</sup>, a lo cual incorporamos otras entrevistas en profundidad realizadas a personas en situación de desventaja social y observaciones de la práctica de mi trabajo cotidiano en el Ministerio de Desarrollo Social. Exploramos y describimos la situación generalizada de inseguridad social que caracteriza a esta población, para luego tipificar sus trayectorias y su relación con el Estado social.

En primer lugar, en el capítulo V, comenzamos por describir las situaciones encontradas y tipificarlas en torno a su condición de seguridad y protección social. Luego indagamos en cómo han llegado las “transformaciones” del Estado social del Frente Amplio a los sectores más desprotegidos que han sido asistidos. Veremos si aparecen los avances en el derecho y la regulación

---

<sup>522</sup> Pierre Bourdieu, *Sur l'État: Cours Au Collège de France, 1989-1992*, Cours et Travaux (Paris: Raisons d'agir : Seuil, 2012).

<sup>523</sup> Se toma como insumo principal el trabajo de campo realizado en el marco de la investigación “*La experiencia social de las políticas sociales*” dirigida por Merklen y Filardo en el marco de un convenio con el Ministerio de Desarrollo Social y la Universidad de la República, con la participación del IHEAL (Sorbonne Nouvelle). Se trata de un estudio de tipo etnográfico que observó la experiencia de beneficiarios de programas sociales en dos territorios de Montevideo. Los resultados de este estudio se encuentran en Viviana Filardo y Denis Merklen, *Detrás de la línea de la pobreza: la vida en los barrios populares de Montevideo*, Buenos Aires, Gorla, 2019, 305 p. Se incorporan, además, entrevistas en profundidad realizadas por fuera del mencionado estudio y observaciones de la práctica de mi trabajo cotidiano en el Ministerio de Desarrollo Social.

<sup>524</sup> De las 33 entrevistas, se construyen 31 trayectorias que se analizan en el siguiente capítulo.

<sup>525</sup> Investigación realizada en convenio con el Ministerio de Desarrollo Social (Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo) y la Universidad de la República (Facultad de Ciencias Sociales), con la participación del IHEAL (Sorbonne Nouvelle). Se trata de un estudio de tipo etnográfico que observó la experiencia de beneficiarios de programas sociales en dos territorios de Montevideo. Los resultados de este estudio se encuentran en Viviana Filardo y Denis Merklen, *Detrás de la línea de la pobreza: la vida en los barrios populares de Montevideo*, Buenos Aires, Gorla, 2019, 305 p.

en el mundo del trabajo en sus trayectorias biográficas, cómo es su experiencia del Estado social y cómo acceden a la asistencia social.

Seguidamente, en el segundo capítulo VI, describimos las situaciones de desafiliación al inicio y luego del transcurso de la implementación de las nuevas políticas sociales instrumentadas por el Frente Amplio que abordan estas problemáticas, a fin de construir una tipología en función de sus trayectorias de seguridad social. Pondremos en relación estas trayectorias intentando articular el tipo de seguridad provista por el trabajo o medio de vida con las políticas de asistencia. Por último, abordamos tres historias en profundidad que ilustran distintos tipos de recorridos vitales: un cambio en las condiciones de vida más favorable, un ejemplo de desafiliación social y un caso de instalación en la precariedad.

## Capítulo V: La experiencia del Estado social del Frente Amplio

Las siguientes preguntas guiarán la lectura del capítulo: ¿Cuál es la población asistida de la que vamos a dar cuenta? ¿Cuáles son sus características y especificaciones, es decir, sus condiciones materiales y sociales de existencia, sus maneras de pensar y vivir? Y, específicamente, ¿cuál y cómo ha sido su experiencia con el nuevo Estado social del Frente Amplio? ¿Qué factores actúan para cambiar sus condiciones de vida? ¿Cuál ha sido el rol del Estado en sus vidas?

### V.1. ¿Quiénes reciben la asistencia?

Varias de las críticas que recibió el Frente Amplio por parte de integrantes de los partidos políticos de oposición y también de los medios de prensa, fundamentalmente en los tiempos de las campañas políticas<sup>526</sup>, fue que sus gobiernos se enfocaron en “dar” y “asistir” a los pobres, a los pobres extremos, y no a la clase media baja, a la clase trabajadora. Esto puede ser problematizado si nos preguntamos a quién efectivamente les llegó, qué y de qué manera, los llamados “logros” del gobierno progresista, es decir, las transformaciones y el retorno del Estado social. Como hemos visto a lo largo de los capítulos anteriores, les llegó para algunos en forma de derechos, para otros en forma de ayuda monetaria y de acompañamiento social. Pero ¿les llegó de manera diferente entre los propios “asistidos”? ¿Qué piensan ellos? ¿Cuál y cómo ha sido su experiencia respecto al Estado social de la izquierda?

Muchos reciben las asignaciones familiares. A una parte de ellos se les suma la tarjeta Uruguay Social, otros reciben sólo la tarjeta. A su vez, un número menor tiene un acompañamiento social de algún programa y puede recibir becas de estudio o cuidado infantil. En paralelo, pueden ser elegidos para la construcción de una vivienda por el Plan Juntos o sorteados para un programa de trabajo protegido como Uruguay Trabaja. Intentamos develar quienes reciben, qué y cómo.<sup>527</sup>

---

<sup>526</sup> No podemos olvidar el reconocido spot publicitario del Partido Independiente en la campaña electoral de 2014, cuyo personaje central fue “Juan Clase Media”. Se criticaba los infortunios que sufrió la clase media uruguaya durante los dos períodos de gobierno del Frente Amplio (pago de más impuestos por el IRPF, espera en las mutualistas debido al FONASA, mala calidad de la educación pública, inseguridad ciudadana, etc.). Ver *Las Desventuras de Juan Clase Media* <<https://www.youtube.com/watch?v=ITpN3VOeg-I>>. En : <https://www.youtube.com/watch?v=ITpN3VOeg-I> (visto el 6 de febrero de 2020).

<sup>527</sup> Para contextualizar recordamos que en 2018 son 192.018 los hogares que cobran asignaciones familiares del Plan de Equidad, y 80.774 la tarjeta Uruguay Social. Son 4707 familias atendidas por Cercanías, 8.155 los jóvenes que han participado en Jóvenes en Red, 14830 los hogares atendidos por Uruguay Crece Contigo, desde el comienzo de estos programas. Son 3060 cupos para Uruguay Trabaja frente a un total de más de 35.000 inscriptos. Fuente: MIDES DINEM, *Informe MIDES. Seguimiento y evaluación de actividades y programas. 2017-2018* (Montevideo, Uruguay: Ministerio de Desarrollo Social, 2020).

A quienes hemos llamado “asistidos”, los beneficiarios de las políticas de asistencia o con posibilidad de serlo, generalmente del MIDES, no responden a una condición categorial<sup>528</sup> expresamente definida respecto a su condición de actividad laboral o su inserción en el mercado de trabajo, como ya hemos visto en el capítulo II. No son las categorías de “desocupado” o de “inempleable”, tampoco de “trabajador informal”. Dada la manera de clasificar a los beneficiarios de la asistencia, donde la más abarcativa - que es el ICC<sup>529</sup> para el otorgamiento de las transferencias monetarias del Plan de Equidad-, todas estas categorías que mencionamos pueden recibir asistencia, también los trabajadores con derecho a la seguridad social. Dependerá de las condiciones materiales de vida y del valor resultante del cálculo generado a partir del índice en cuestión. Si bien existen varias maneras de seleccionar a las poblaciones objetivo según sea el programa o prestación que se considere, en su amplia mayoría la condición común es que el ICC y el nivel de ingresos del hogar no alcancen determinado valor. A su vez, el ICC distingue distintos niveles de vulnerabilidad socioeconómica, lo que se traduce en el acceso a distintas prestaciones<sup>530</sup>, como lo presentamos en el capítulo II.

De esta manera, advertimos que entre las personas que tienen la edad teórica para poder trabajar<sup>531</sup> y que integran hogares que reciben asistencia en 2017, el 27% son trabajadores con cobertura de la seguridad social, el 28% trabajadores sin cobertura y el 7% desocupados<sup>532</sup>. Los restantes se componen del 6% de pensionistas o jubilados, 20% de inactivos y 12% que se dedican a los quehaceres del hogar. En 2006, estas cifras son de 12% para los trabajadores con cobertura a la seguridad social, el 37% sin cobertura y 14% de desempleados. Los jubilados se mantienen en un 6%, mientras que los inactivos son el 14% y quienes realizan quehaceres representan el 18%. Las categorías afectadas por la precarización laboral y la inseguridad de ingresos<sup>533</sup> están más sobrerrepresentadas en la asistencia al inicio del gobierno del Frente Amplio; siendo el 82% del total en 2006 frente al 67% en 2017.

---

Entre 2015 y 2019 fueron 2.316 las familias participantes del Plan Juntos, a las que se suman 749 ya ejecutadas en el período anterior. Fuente: MVOTMA, ‘Informe de Gestión MVOTMA 2015-2020’, 2020.

<sup>528</sup> Christophe Capuano, *Que faire de nos vieux ? une histoire de la protection sociale de 1880 à nos jours* (Paris, France: Presses de Sciences Po, 2018).

<sup>529</sup> Se profundiza en el capítulo II.

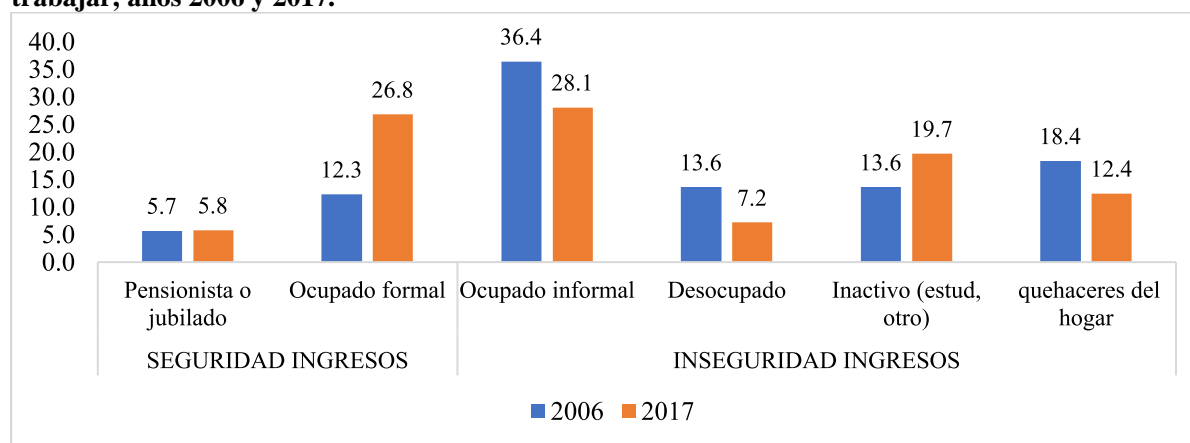
<sup>530</sup> MIDES DINEM, *¿Qué es el Índice de Carencias Críticas?*

<sup>531</sup> En Uruguay se establece los 14 años como la edad de poder trabajar. Y en base a ello se calculan las estadísticas del mercado de trabajo.

<sup>532</sup> Datos calculados a partir de ECH INE 2017.

<sup>533</sup> Dentro de este grupo incluimos a los desempleados, trabajadores sin cobertura a la seguridad social, inactivos y quehaceres del hogar, mientras que en el grupo de la seguridad de ingresos ubicamos a trabajadores con seguridad social, jubilados y pensionistas, es decir, quienes reciben un ingreso estable al mes y tienen derechos sociales.

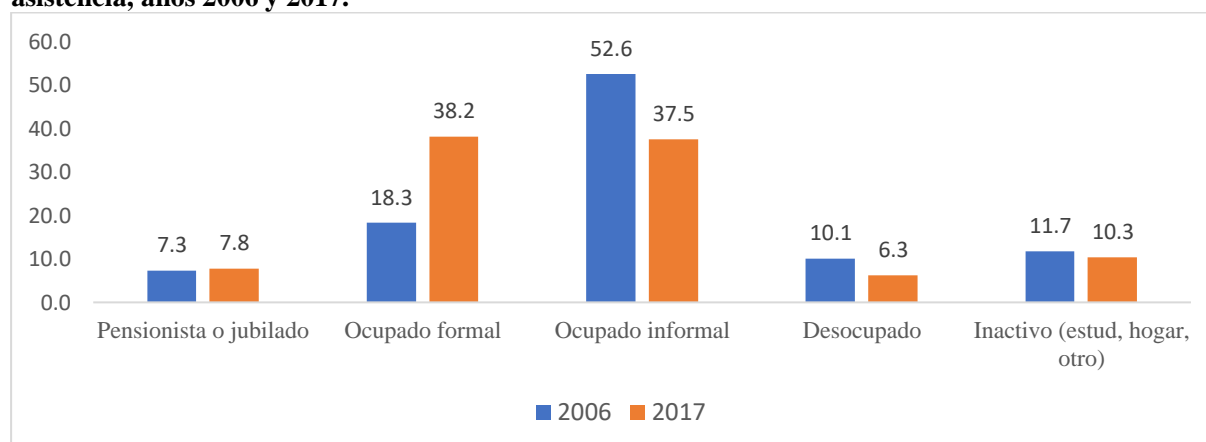
**Gráfica 9: Distribución porcentual de la condición de actividad de las personas asistidas en edad de trabajar, años 2006 y 2017.**



Fuente: elaboración propia a partir de ECH INE

Por otra parte, si consideramos a los asistidos que reciben los mayores ingresos del hogar o quienes se declaran jefes<sup>534</sup>, encontramos también una participación similar de los trabajadores con derechos y sin ellos en 2017 (37,5 frente a 38,2 respectivamente). Mientras que, en 2006, más de la mitad de los jefes (53%) se encontraban trabajando en condiciones de alta precariedad e inseguridad, el 10% estaba desocupado y el 12% se declaraba inactivo. La inseguridad de ingresos representaba al 74 % en 2006 frente al 54% en 2017.

**Gráfica 10: Distribución porcentual de la condición de actividad de los jefes de hogar que reciben asistencia, años 2006 y 2017.**



Fuente: elaboración propia a partir de ECH INE

Si bien la precariedad, la inestabilidad y la inseguridad laboral es el rasgo que se registra en mayor proporción entre los asistidos, también encontramos trabajadores con seguridad social, jubilados y pensionistas, con mayor representación en 2017 (46% de los jefes de hogar). Claramente, esto condice con la evolución general de las cifras del mercado de trabajo en el país: la baja del

<sup>534</sup> El término jefe de hogar suele utilizarse en las estadísticas (encuestas y censos) para designar a un responsable del hogar sobre el que se establecen el resto de las relaciones de parentesco. La designación responde a criterios de autodefinición, económicos o de autoridad.

desempleo<sup>535</sup> respecto a la situación inicial en 2005 y el constante aumento de la cobertura de la seguridad social para los trabajadores. Por otra parte, recordemos la mayor cobertura que alcanza la asistencia social a partir de 2008. Estudios realizados por DINEM del MIDES dan cuenta que a mayor nivel de vulnerabilidad socioeconómica medida por ICC mayores son los niveles de precarización laboral y peores las condiciones de vida<sup>536</sup>.

Contemplar estos datos “fríos” que reflejan situaciones de un momento dado, no nos permite conocer los procesos que suceden por detrás<sup>537</sup>. Es así como, a partir del trabajo de campo realizado<sup>538</sup> intentamos explorar y describir con mayor detalle y profundidad respecto de quienes estamos hablando, sabiendo que no agotamos todas las posibilidades. Conocemos de ante mano que las características que se encuentran presentes en las experiencias y trayectorias de vida de los asistidos son: la inestabilidad, la falta de seguridad y de protección social en algún momento de sus vidas. Cuando hablamos de seguridad y protección social nos referimos a lo que Castel entiende por ello:

Estar protegido en esta esfera significa estar a salvo de los imponderables que podrían degradar el estatus social del individuo. Por ende, el sentimiento de inseguridad es la conciencia de estar a merced de estos acontecimientos. Por ejemplo, la incapacidad de “ganarse la vida” trabajando- ya sea por enfermedad, por accidente, por desempleo o por cese de actividad en razón de la edad- cuestiona el registro de la pertenencia social del individuo que extraía de su salario los medios para la subsistencia y lo vuelve incapaz de gobernar su existencia a partir de sus propios recursos. En lo sucesivo, deberá ser asistido para sobrevivir. Se podría caracterizar un riesgo social como un acontecimiento que compromete la capacidad de los individuos para asegurar por sí mismos su independencia social. Si no se está protegido contra estas contingencias, se vive en la inseguridad.<sup>539</sup>

## **La inestabilidad, la inseguridad y la falta de protección social**

De las 31 historias que indagamos: 19 mujeres y 12 hombres, cuyas edades varían entre los 17 y los 60 años, existen diversas trayectorias de vida, y esta diversidad de situaciones también se presenta para muchos en el propio recorrido individual. Es decir, las trayectorias fluctúan entre

---

<sup>535</sup> Cabe aclarar que los años en que el desempleo estuvo más bajo fue en 2011 y 2012 con un valor del 6% para todo el país. A partir de 2013 el desempleo comienza a aumentar levemente hasta alcanzar un valor de 8,3% en 2018. (8,6% si consideramos el país urbano).

<sup>536</sup> DINEM, *Informe MIDES. Seguimiento y evaluación de actividades y programas. 2017-2018* (Montevideo, Uruguay: Ministerio de Desarrollo Social, 2020), pp. 104–10.

<sup>538</sup> Se toma como insumo principal el trabajo de campo realizado en el marco de la investigación “La experiencia social de las políticas sociales” dirigida por Denis Merklen y Verónica Filardo. Participé en algunas ocasiones del trabajo de campo, acompañando a Valentín Magnone y a Gustavo Medina. A esto se suma, el trabajo de campo propio, constituido por entrevistas en profundidad y observaciones de la práctica de mi trabajo cotidiano en el Ministerio de Desarrollo Social.

<sup>539</sup> Robert Castel, *La Inseguridad Social. ¿Qué Es Estar Protegido?* (Buenos Aires, Argentina: Manantial, 2004), p. 35.

trabajos con protección y sin ella, ejercidos en el ámbito legal y no<sup>540</sup>, entre períodos de ausencia y presencia de trabajo y de ayudas sociales. Podemos contar historias que mantienen una continuidad en la precariedad, otras que alternan entre precariedad y protección, otras entre la precariedad, la ilegalidad y la protección. Como dice Luis Carmelo en su etnografía sobre los “chorros” en un asentamiento de Montevideo, las categorías mutan:

Sea invierno o verano la mente no olvida, la historia de cada uno circula en los cerebros de los vecinos como una carta de presentación, o como un prontuario. Se sabe que alguien es panadero y que trabaja y es honesto o que alguien puede ser de la construcción y robar, o trabajar en un supermercado y robar. Aquí los chorros no siempre se quedan en chorros, y los trabajadores no siempre se quedan en trabajadores, **las categorías mutan**, los malandros no tienen un grupo étnico determinado, los hay negros, los hay rubios, pardos, altos, bajos, no hay que cuidarse de uno en particular. El asentamiento sabe mejor que nadie que trabajar no es sinónimo de no ser ladrón.<sup>541</sup>

A pesar de que las categorías mutan, es posible encontrar entre todas nuestras historias, con sus diferencias y similitudes, un “techo” y un “piso” en la escala del posicionamiento social, construida a partir de la noción de integración social. El piso lo encontramos en dos casos extremos que podríamos llamar de exclusión<sup>542</sup>: la cárcel y la situación de calle. En el techo podemos ubicar los siguientes ejemplos: una mujer que pudo instalar un pequeño almacén en un barrio estigmatizado, un muchacho de 18 años con tercer año de liceo que consiguió trabajo formal en un cuartel, una mujer de 35 años que trabaja de forma regular y con cobertura de seguridad social en un residencial de ancianos realizando tareas de cuidados, aunque sólo culminó la escuela. La mayoría de ellos viven en barrios pobres y estigmatizados por la criminalidad. La mayoría de ellos se encuentran atrapados en situaciones de pobreza<sup>543</sup>, precariedad e inseguridad social.

En esta gama de posibilidades distinguimos tres tipos de situaciones, en función de sus trayectorias de protección y seguridad social vinculada al trabajo. Más adelante, profundizamos en el tipo de protección que les ha brindado la asistencia, en sus estrategias y trayectorias de vida. En este primer momento, distinguimos entre:

---

<sup>540</sup> Gabriel Kessler, « Contextos variables, categorías estables reflexiones sobre la investigación de la cuestión social en la Argentina de los 90 », *Cahiers des Ameriques Latines*, 2003, n° 43, p. 163-181.

<sup>541</sup> Luis Carmelo Figueroa, ‘CHORROS De los vecinos, asentamientos y cantegriles’ (Etnografía realizada para el Taller II en Antropología Social y Cultural, FHCE, Universidad de la República, 2010). 2010.p22. Etnografía en un asentamiento de Montevideo sobre los ladrones, realizada en el marco de la licenciatura en Antropología social.

<sup>542</sup> En el capítulo II se desarrolla el concepto de exclusión por Castel. Se puede profundizar en: Robert Castel, *Las trampas de la exclusión: trabajo y utilidad social*, Fichas para el Siglo XXI, 2da. Edición (Buenos Aires: Topia, 2015).

<sup>543</sup> Martin Ravallion, *The Economics of Poverty: History, Measurement, and Policy* (New York: Oxford University Press, 2016), p. 26.

- i. quienes nunca accedieron a la seguridad social a partir del trabajo: los desprotegidos del trabajo,
- ii. quienes se encuentran en la actualidad en una zona de vulnerabilidad, pero tuvieron momentos de mayor protección y seguridad social: los vulnerables en la protección social,
- iii. quienes se encuentran al momento protegidos y con seguridad social, permitiéndoles la posibilidad de proyectar también una protección futura mediante una jubilación o pensión: los protegidos “hoy”. Esto no significa que sus trayectorias hayan estado siempre en el marco de la protección y la seguridad social, sino que al momento se encuentran en dicha situación.

En las historias que indagamos, los vulnerables (la segunda categoría) son los más numerosos. A continuación, presentamos – a modo de ejemplo- algunos de los entrevistados que nos acompañan a lo largo del capítulo, distinguiéndolos en las tres categorías propuestas. Al resto, los iremos conociendo en el transcurso de la lectura.

### **Los desprotegidos del trabajo**

- Camila, a sus 39 años, nunca tuvo un trabajo estable. Ahora se dedica a cuidar a sus hijos. Quien siempre trabajó fue él, su compañero. Nos cuenta que: *“con el caballo nunca nos faltó para comer”*. Dicen estar *“fuera del sistema”*, ninguno de ellos tiene credencial, nunca votaron. Ella no sabe leer ni escribir, él abandonó los estudios en segundo de escuela. Viven allí, en un asentamiento del oeste de Montevideo, con sus cuatro hijos, la madre y dos hermanos de Camila. Ella tuvo once hijos, dos fallecidos. Cobran las transferencias del Plan de Equidad, que los ayuda, pero que nunca falte el caballo y el requeche<sup>544</sup>. Esa es su fuente de “seguridad”. Deja entrever que alguna vez el dinero proviene de la ilegalidad, y *“uno lo hace porque no está en el sistema”* nos cuenta él.
- Viviana, vive en una zona cerca de la playa, en el departamento de Canelones. Debido a un problema de movilidad en su brazo derecho desde su nacimiento nunca pudo conseguir un trabajo estable y con protecciones. Tampoco pudo acceder a la pensión por invalidez del BPS, ya que su problema no tiene la gravedad exigida para decretar invalidez total para el

---

<sup>544</sup> Buscar en la calle o en la basura objetos que pueden tener algún valor de cambio.



trabajo.<sup>545</sup> Tiene 38 años, vive con sus tres hijos en un predio cedido por un tío, pero enfrenta amenazas de desalojo por quien se presenta como el verdadero dueño. Su estrategia para ganar dinero es la venta de ropa que los vecinos le donan en ferias informales de la zona, y la venta de leña o piñas. Recibe asistencia: la tarjeta Uruguay Social y la asignación familiar del Plan de Equidad. Pudo poner luz y agua en su vivienda por los convenios que existen a través del MIDES, y paga la tarifa subsidiada, pero no lo hizo sin esfuerzo y sudor. El mayor de sus hijos consume droga, cuando puede realiza algún tipo de changa en la construcción. El que le sigue se encuentra estudiando en la UTU, pero con alto riesgo de caer en el consumo al igual que su hermano. La hija menor estudia en la escuela. Cuando sus hijos alcancen la mayoría de edad, es probable que ya no cobre ninguna ayuda, tampoco podrá jubilarse. Con suerte podrá recibir a los 65 años la Asistencia a la Vejez. Retomamos este caso en profundidad más adelante.

### Vulnerables en la protección social

- Clara, 45 años, estuvo empleada en la fábrica textil cuando tenía 15 y transcurría el primer gobierno democrático post dictadura (Sanguinetti era el presidente, del partido Colorado). Dejó sus estudios en la UTU para comenzar a trabajar. Al momento, se encuentra realizando changas tras haber tenido cuatro hijos. Arma bolsas para una empresa, “*en negro*” (sin aportes a la seguridad social). Ella y su hija mayor buscan trabajo y esperan cobrar las prestaciones del MIDES para tener dinero y poder ir a entregar los CV y ver si “*tienen suerte*” en una fábrica de condimentos. Su primer trabajo en la textil lo dejó por el embarazo de su primer hijo, cuando quiso volver la fábrica estaba cerrando, era el año 1993, durante el gobierno de Lacalle (partido Blanco).

Quedé embarazada de él y no fui más a la fábrica ahí, después cambiaron y después cerraron, reducción de personal y después ya se mudaron no sé pa’ donde, ya cerraron del todo ahí, hace tiempo ya... y después..., me he anotado ahí, hay una fábrica ahí, (...) También por internet, fui al centro a llevar currículos y todo, pero, nada. Mi hija también se anotó, ha llevado currículos y es una gurisa (risas) y no ha tenido suerte todavía, ahora estamos esperando a cobrar para ir hasta allá...

(Clara, 45 años)

---

<sup>545</sup> Para el cobro de la pensión por invalidez es necesario una evaluación médica que indique un 66% de invalidez. Decreto N° 306/013. Aprobación de La Revisión de Normas Para La Valoración Del Grado de Invalidez (Baremo) <<https://www.impo.com.uy/bases/decretos/306-2013>> [consultado el 6 de febrero 2020].

Su compañero Lorenzo, de 33 años, hoy intenta arreglárselas haciendo alguna changa en la construcción, dejó de estudiar a los 14 años cuando cursaba el primer año de UTU para trabajar. Perdió la visión en un accidente de trabajo, tras idas y vueltas con los trámites en el BPS pudo cobrar la pensión por Invalidez. Esto le permite sacar préstamos, y con ese dinero van, poco a poco, mejorando y construyendo su casa.

- Estela, 50 años, nacida en Salto, se traslada a Pando a sus 29 años con su excompañero a causa de la falta de trabajo en la crisis de 2002 (gobierno de Batlle del partido Colorado). Al poco tiempo se muda a Montevideo, porque los patrones rescindieron de sus servicios. Trabajaban de caseros. Al momento, trabaja realizando tareas domésticas en casa de familias que habitan en el barrio Buceo. Su trabajo no está registrado a la seguridad social, pese a la ley aprobada en el período de gobierno del Frente Amplio para este sector<sup>546</sup>. Se lo pasó su hija quien consiguió trabajo en un supermercado. Su actual compañero, luego de estar en el seguro de paro a causa de la merma del trabajo en la construcción, realiza changas. Su movilidad residencial ha estado signada por la búsqueda del trabajo, de un medio de vida.
  
- Alejandro, 26 años, cursó hasta 6° año de escuela y dejó el liceo para empezar a trabajar cortando leña en el monte. Transcurría el año 2004 (gobierno de Batlle del partido Colorado). Fue criado por sus abuelos. En 2008 consiguió un trabajo formal en una herrería, renunció en el 2014 por problemas de relacionamiento con el patrón. Actualmente, hace changas de construcción, en negro. Vive con Valeria, su compañera, sus dos hijos y otros dos hijos de ella. Siempre vivió en el mismo asentamiento, al noreste de Montevideo. Su compañera, Valeria de 29 años, hace doce que vive allí y seis que está junto a Alejandro. Cuando nació vivía próximo al Cementerio del Norte, fue al asentamiento cuando su abuela falleció. También fue criada por su abuela porque su madre vivía “*como paisana*”, de un lado a otro. No fue a la escuela y nunca trabajó, excepto con la experiencia de Uruguay Trabaja (un programa socio laboral del MIDES). Reciben las asignaciones familiares del Plan de Equidad, la tarjeta Uruguay Social y del INDA.

---

<sup>546</sup> Ley N° 18.065. Trabajo Doméstico. Normas Para Su Regulación, 2006  
<<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp2214761.htm>>.

## Los protegidos “hoy”

- Liliana, 35 años, trabaja en un residencial a la noche, durante el día debe cuidar a sus hijos que van a la escuela y además aprovecha para participar en el Plan Juntos<sup>547</sup> (programa de vivienda de autoconstrucción). Seis de sus siete hijos viven con ella. Hace un par de años atrás resolvía su medio de vida aprovechando el ingreso de la asignación familiar con el cual compraba ropa interior y la revendía, y con eso la iba sobrellevando.
- Manuel, joven de 18 años, participa del programa Jóvenes en Red. Sus padres están separados. Su padre permaneció en Montevideo con su nueva pareja e hijos. Él, junto a su madre y hermano, se fueron a vivir un par de años al departamento de Rivera y regresaron hace un año a Montevideo. Luego su madre se mudó a Pinamar Norte, en el departamento de Canelones. Manuel se quedó viviendo en la casa del exmarido de su madre, jubilado militar, a quien conoce hace 14 años, dado que no quería irse lejos del barrio. Dice que su madre es como las gitanas, “*se le antoja irse y se muda*”. Ella trabajaba como vigilante nocturna en OSE, por problemas de salud dejó el trabajo y ahora cuida niños y los fines de semana trabaja en un almacén. Manuel hace 5 meses ingresó a trabajar en el cuartel, hace guardias perimetrales en las cárceles. No tiene interés en continuar la carrera militar y por ello hace cursos y quiere terminar el liceo. Preferiría hacer tareas administrativas o vinculadas con la informática.

La descripción breve de estas historias nos permite vislumbrar los distintos gradientes de las zonas de vulnerabilidad social. Asimismo, aquellos factores que operan en sus trayectorias de vida respecto a su grado de integración social. Los problemas del trabajo están recurrentemente presentes: la falta de un empleo estable y con protecciones, los cierres de fábricas en contexto de crisis económica, los despidos, la imposibilidad de conseguir un empleo por falta de habilidades (saber leer y escribir) o deficiencias físicas. También aparecen las inestabilidades en los soportes familiares: fallecimientos o abandonos de padres o abuelos a cargo, separaciones de pareja. En tanto, la asistencia creada por el Frente Amplio transita en la vida de todos ellos como un apoyo, una ayuda. Profundizamos en este asunto más adelante.

---

<sup>547</sup> El Plan Juntos es un programa de vivienda a partir de autoconstrucción y colaboración entre vecinos, impulsado por el expresidente José Mujica. Al inicio funcionaba con financiamiento voluntario de privados, ahora es un programa dependiente del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Entre quienes nunca accedieron a empleos con protección social se observan mayores riesgos e inestabilidades. Por ejemplo, el riesgo de quedar en la calle o el riesgo de caer en prisión. Nunca percibieron los derechos del trabajo, no cobraron despido ni seguro de desempleo, no accedieron a lo que Castel<sup>548</sup> llama “A” que brinda una suerte de seguridad a quienes solo tienen su fuerza de trabajo para ofrecer. Recurren como medio de vida a actividades fuera del mercado formal: búsqueda y clasificación de deshechos, venta informal, changas en la construcción, costuras y limpieza, etc.; y estas pueden mezclarse en algunos casos con ilegalidades. El día a día suele ser incierto, inestable. La asistencia del Estado que reciben es el ingreso con mayor estabilidad y seguridad, pero insuficiente para poder vivir únicamente de ella.

A quienes denominamos vulnerables en la protección social se encuentran más próximos a la sociabilidad del trabajo asalariado. En algún momento de sus vidas accedieron a un trabajo con protecciones y actualmente, aunque no lo tengan, está en su horizonte la posibilidad de encontrarlo. Esto los distingue de los primeros. También realizan actividades informales, como changas de construcción, armado de bolsas, limpieza, pero de carácter un poco más estable. Mientras que quienes se encuentran con protección a partir del trabajo, los que tienen un empleo con cobertura a la seguridad social, no escapan a las trayectorias signadas por actividades informales para sobrevivir, vínculos familiares inestables y condiciones difíciles de existencia. En estos casos, la ayuda del Estado aparece como un soporte complementario, que llegado el caso se les podría llegar a retirar.

Frente a estas situaciones vemos la dificultad de definir categorías de individuos en un estado en un momento dado. Como dice Castel:

En efecto, parece que esos “individuos por defecto” no son sólo aquellos que no tienen trabajo. Con la degradación de la categoría del empleo y la multiplicación de las formas de subempleo, cada vez más trabajadores (por ejemplo, los “trabajadores pobres”) carecen también de las condiciones necesarias para conducirse y ser reconocidos como individuos de pleno derecho. Los individuos por defecto ya no son sólo aquellos que dependen de lo que antaño se denominaba asistencia y hoy ayuda social. También pueden trabajar, ser activos, porque se multiplican las actividades que, hablando con propiedad, no son empleos de pleno derecho. Vemos así cómo se desarrolla una zona híbrida de la vida social entre trabajo y no trabajo, seguridad y asistencia, integración y desafiliación, donde faltan las condiciones para construir su independencia económica y social. Nuestra modernidad tardía, que se despliega como una “sociedad de los individuos”, implica muchas zonas grises, y una tarea esencial de la sociología en la actualidad es a mi juicio la exploración de esas partes un poco vergonzosas del cuerpo social.<sup>549</sup>

---

<sup>548</sup> Robert Castel, *La montée des incertitudes: travail, protections, statut de l'individu* (Paris: Éd. du Seuil, 2013).

<sup>549</sup> Castel, *La montée des incertitudes*, p. 29, op. cit.

Lo particular del caso es que no encontramos claras diferencias en las situaciones de estas personas respecto a su situación laboral en el contexto político en el que gobernó la izquierda (2005-2020), ya que alternan entre la protección y la desprotección, o se mantienen siempre al margen del trabajo formal. El aspecto que sí cambia de forma notoria es la aparición de la asistencia del Estado social bajo variadas formas: las transferencias monetarias, el acompañamiento social, la vivienda del Plan Juntos, los programas sociolaborales y socioeducativos. Más adelante analizamos sus experiencias frente al Estado social de la izquierda, especialmente su relación con la asistencia.

### **Las fuentes de la inseguridad social**

Una de las principales fuentes de inseguridad social que hallamos es la inestabilidad que aparece en varios aspectos de sus vidas: los vínculos familiares (abandono de padres a hijos a temprana edad, separación de parejas, infidelidades), en las relaciones con el barrio (entre los vecinos), en la tenencia de un lugar para vivir (la propiedad del terreno y la tenencia informal de la vivienda, los materiales de construcción de las mismas, la rotación del domicilio), en dificultad de acceso a los servicios de infraestructura urbana (conexiones informales a los servicios, falta de iluminación y transporte, terrenos contaminados), en la asistencia social y protecciones que reciben (la arbitrariedad o el azar en algunos de los criterios de acceso a las prestaciones como el sorteo, el informe social, la derivación por la doctora de la policlínica o la maestra o algún otro técnico social, el corte imprevisto de prestaciones) y en los medios de vida (la inestabilidad de fuentes de trabajo y la precariedad en las condiciones del mismo).

A esto se suma, las fuentes de inseguridad civil<sup>550</sup> (la falta de seguridad sobre los bienes y las personas). Con esto nos referimos a las distintas violencias que acontecen en sus vidas, violencias y miedos que obstaculizan el acceso a los derechos y protecciones. Los robos y delitos en los barrios donde viven, la violencia dentro de los hogares, la violencia institucional y las discriminaciones que sufren debido a su presencia, sus bajos niveles de escolarización y sus comportamientos. Las seguridades y protecciones muchas veces se encuentran en los “desechos” y la basura, en optar por trabajar en el cuartel o de policía, en los negocios de la droga, y algunos en la asistencia social (los programas de proximidad que “*siempre sabés que están*”, o las transferencias monetarias). Siendo estas, muchas de las veces, fuentes también inestables, inseguras, o con riesgo de exposición a más violencia.

---

<sup>550</sup> Castel, *La Inseguridad Social. ¿Qué Es Estar Protegido?*

Por otra parte, esta inestabilidad e inseguridad de la vida se traduce en lógicas de sociabilidad y moralidades distintas a las del resto de la sociedad. En el sentido de que se tiende a naturalizar la violencia dado que se convive con ella, y, a veces, hasta justificar el “no derecho” como una responsabilidad o falla individual. Sin embargo, el registro de una moralidad común al resto también se deja traslucir en sus relatos, cuando aparece la vergüenza y las disculpas ante un otro. Hay ambigüedades, contradicciones. Veámoslo con mayor profundidad en las siguientes líneas.

## **La inestabilidad**

En las relaciones próximas: familias y vecinos.

La **inestabilidad de los vínculos de pareja e hijos** se traduce, muchas veces, en la inestabilidad de las prestaciones y recursos con los que cuenta el hogar. Al separarse las parejas o al tener hijos no reconocidos por el padre biológico, o el hecho de no haber tramitado la tenencia del menor a cargo, puede implicar que las prestaciones sociales se corten o que sea más complicado obtenerlas. En algunos casos, se cobra asignaciones familiares por algunos niños y no por otros, o se cortan de forma repentina. Este tipo de situaciones las tratamos en detalle más adelante.

También existen rupturas de vínculos sociales abruptas, como fallecimientos de abuelos o abandonos de padres, que pueden dejar sin recursos materiales y afectivos de un momento para otro. Celia (28 años) nos cuenta como debido a la muerte de su abuelo, que alquilaba una vivienda en Piedras Blancas, tuvieron que mudarse a un asentamiento comprando primero un predio de manera informal, para ir levantando y mejorando poco a poco su casa. Esto sucedió durante el primer gobierno del Frente Amplio.

Celia: Y nosotros vivíamos allá en Piedras Blancas, después que falleció mi abuelo, nos habíamos mudado a otro lado..., porque mi abuelo alquilaba... Nos mudamos, y después nos vinimos para acá.

Entrevistador: ¿Y cómo fue la decisión, ¿cómo cayeron al ... (asentamiento)?

Celia: Mi abuela tenía el muchacho que vivía antes al lado de casa que la conocía y él tenía esos dos predios y ta', mi abuela le comentó si no tenía algo pa' vender y le dijo que sí y ta', le compró a él. Y después nosotros nos fuimos armando.

(Celia, 28 años)

La **inestabilidad de las relaciones entre vecinos** también aparece en escena. “*Un día vas y te dice ‘qué bárbaro’, otro día te trata mal*” nos cuenta una vecina. Las situaciones de violencia que han

llegado a los barrios producto de las bandas del narcotráfico y del consumo de la PBC (pasta base de cocaína) han deteriorado los vínculos entre los habitantes. Aunque no sabemos que tan generalizado es, muchos relatos dan cuenta de una especie de aislamiento y reclusión al interior de sus casas, de no meterse con las situaciones problemáticas ni con la policía. También han sido víctimas de robos en sus viviendas o en las calles de sus barrios.

Observamos una tendencia al aislamiento en algunos jóvenes, en aquellos que evitan “meterse en problemas”. Ricardo de 16 años dice:

Sí yo paso más bien solo, ¿viste? Tengo a Alexander que es el único amigo que estuvimos en la escuela. Después que salí del hospital, me fue a visitar y todo ¿viste?

(Ricardo, 16 años)

Beatriz, de 22 años, nos cuenta que cuando llegó al barrio solo iba de su casa al almacén.

Entrevistador: ¿No conocías a los vecinos del barrio antes?

Beatriz: No, no los conocía mucho. Salía solamente al almacén de casa que queda a media cuadra y me iba de vuelta pa' casa y así estaba. O sea, de la casa ..., de la casa al almacén.

(Beatriz, 22 años)

Camila habla de los vecinos del barrio:

...acá cada uno en su casa “*buen día, buenas tardes, buenas noches*” y ta', más nada. Digo, yo soy así. Acá no podés hablar mucho con los vecinos porque es como todo barrio, a veces hay familias que se puede dialogar como hay familias que no se puede dialogar porque les vas a decir una cosa y lo toman a mal (...) Como acá, en su momento, todos los vecinos hacíamos reuniones por el tema del agua, como te decía, y había familias que no estaban de acuerdo porque decían que no les daba el sueldo para pagar el agua.

(Camila, 39 años)

En diálogo con Valeria y Alejandro:

Valeria: De repente están lo más bien como de repente se empiezan a los tiros. (...) Anteanoche, ¿cuándo fue? La semana pasada fue que se armó ahí arriba. Tiraban ...Sí, acá se escucha todo. Sí, con de todo se tiraban.

Entrevistador: Eso ¿Por qué? ¿Por qué hay problemas de drogas?

Alejandro: ¡Siii!, contra el cuartel, ahí es como que fuera un supermercado, uno al lado del otro.

Entrevistador: Ah, ¿hay como locales de venta?

Alejandro: Sí. Hay unos cuantos... Sí, se pelean ahí y ya pinta relajo.

(Valeria, 29 años; Alejandro, 26 años )

“ *Sí, acá nosotros pasamos encerrados*” nos dicen Clara y Lorenzo, debido a los conflictos que ocurren en el barrio, pero también nos dicen que “*hay gente bien, que tiene buena casa y auto, que trabajan*”.

La inestabilidad e inseguridad de un lugar para vivir.

Los terrenos ocupados de forma ilegal donde muchas veces se construyen las viviendas, las casas adquiridas o prestadas sin las necesarias garantías de derecho son fuente de inestabilidad e incertidumbre para varios. Las fuertes lluvias o vientos que acontecen cada vez más frecuente ponen en peligro a quienes habitan en zonas inundables o tienen casas construidas con materiales de desecho<sup>551</sup>. A esto podemos sumar las condiciones irregulares en que muchas veces acceden a los servicios de agua y electricidad. Algunos relatos resultan sorprendentes al respecto. Niños víctimas de accidentes eléctricos producto de las conexiones expuestas, incendios que se producen por las formas precarias de calefacción, etc. Enfermedades provocadas o facilitadas por ambientes húmedos, con falta de ventilación, contaminación del suelo, etc. Por ejemplo, los hijos de Camila, debido a la plumbemia<sup>552</sup>, tuvieron problemas de la movilidad en las rodillas y dificultades en la visión, según nos cuenta. La cuestión resulta que comprar en forma informal en un asentamiento constituye una solución para quienes resulta imposible pagar un alquiler; de alguna manera es una forma de seguridad en la inseguridad e inestabilidad en que viven.

Estela (50 años) relata el incendio de su casa a partir de un cortocircuito cuando cargaba la computadora del Plan Ceibal.

Estela: ...se nos incendió la casa. Tuvimos un incendio que no nos quedó ni la pared. Porque lo que quedó de la pared para el costado, así caía porque era de bloque, pero era una casa divina con estufa a leña adentro, buenos dormitorios, era divina la casa

Entrevistador: Y ¿cómo fue el incendio?

Estela: eh, la pusimos a cargar la Xo, que vienen a ser la ceibalita que dieron en la escuela

Entrevistador: A sí, sí.

Estela: Bueno y se ve que había venido fallada. Hizo un corte circuito, pero no nos dimos cuenta a pleno verano, un calor. Yo estaba sentada afuera y Tamara que estaba haciendo primero y hacia dos días que le habían dado la computadora. Entonces me dijo cárgala para cuando venga de la escuela y cuando se iban para la escuela con la muchacha que las llevaba, me dice: ‘mira, te sale humo por la ventanita’ y yo pensé que era el calefón. Entro así y cuando entro en

---

<sup>551</sup> Con materiales de desecho nos referimos a aquellos que se encuentran en estado de deterioro o que han sido utilizados previamente para otros usos. Por ejemplo: maderas, chapas, latas, tablas de costanero, etc.).

<sup>552</sup> Intoxicación producida por el plomo en el ambiente.



la puerta esto ya y fue la explosión en el cuarto la que..., teníamos un televisor en el cuarto y la Xo y todo porque dice que teníamos que llevarla, aunque sea derretida para comprobar

Entrevistador: Que se había roto

Estela: Hizo sexto. De primero a sexto sin computadora, en sexto me avivaron de que yo me fuera a la comisaría, hiciera una denuncia como que fue extraviada para que me la entregaran. Pero fue en sexto recién. Y claro, la casa se tuvo que hacer de vuelta, de abajo. Y que todavía estamos en construcción porque faltan millones y millones de cosas.

(Estela, 50 años)

También existen noticias de incendios de viviendas por problemas de vínculos entre vecinos, o rendición de cuentas por problemas de droga. Así fue el caso de Viviana, quien un día encontró su casa incendiada, ejemplo que detallamos más adelante. El relato de una abuela que visitamos en el marco de los relevamientos que realiza el MIDES para el seguimiento de las transferencias monetarias del Plan de Equidad nos ilustra que, a partir de problemas con los vecinos, le incendiaron la construcción que estaban comenzando a hacer en un terreno cercano, comprado con el dinero que pudieron ahorrar de las pensiones a la Vejez e Invalidez que cobran.

Dos relatos de niños electrocutados. Una de las hijas de Valeria, a lo que se suman las enfermedades respiratorias de sus hermanos agravadas por el entorno húmedo en el que viven.

Valeria: Y Lusmila estuvo con cuando era más chica neumonía y después me quedó electrocutada. Sí, cuando tenía dos añitos. Casi se me murió, entonces, me pasaron muchas cosas con ellos entonces los cuidó demasiado. Y la otra chiquita hace como un año, el año pasado cayó internada en CTI por neumonía

Entrevistador: ¿Por neumonía?

Valeria: Sí, lo que pasa que ella ya viene con problemas desde chica de bajo peso, de crecimiento, de. Las de Uruguay me la estaban tratando a ella. (...)

Entrevistador: Esta es zona de alta humedad.

Valeria: Lusmila y Brian sufren de broncoespasmo y ella y Álvaro son asmáticos. Álvaro desde los tres meses que le encontraron un foquito al corazón, vivía internado en el Pereira.

*(Relata episodios de enfermedades de sus hijos y las pericias con el sistema de salud)*

Entrevistador: ¿y cómo fue mismo ese accidente de Lusmila? ¿Qué fue que pasó? Estabas cocinando.

Valeria: Porque yo estaba embarazada en ese tiempo de ella, yo estaba, me faltaban unos meses pa' tener y yo estaba haciendo limpieza y yo tenía una piecita ahí y habíamos puesto una heladera para ahí. Yo había lavado el piso, todo, puse la heladera arriba de un palier y ella era chica porque estaba jugando, me acuerdo, con agua y cuando entra así, se agarró atrás a la parrilla de la heladera atrás y ahí fue cuando, dos años que tenía, pero fue un segundo porque yo que entro y ella que cayó.

(...) Quedó dura. Parecía que estaba muerta porque yo la agarraba y parecía una tabla, con los ojos blancos para atrás y no, no me preguntes quien me la agarró, quien algo porque en ese momento me volví loca, la agarraba y lo único que pedía era auxilio, que alguien me ayudara,

él estaba trabajando justito se fue a hacer una changa y yo estaba con una panza así y ¡no, no, no como que no, no podía estar muerta mi hija!

(Valeria, 29 años)

### El caso del hijo de Susana.

Entrevistador: ¿Cómo?

Susana: Sí, quedó electrocutado y pensamos que lo perdíamos ahí porque horrible. Empezó a perder espuma por la boca y ... Fue cuando teníamos el ranchito porque era como una canaleta así, corría agua cuando llovía, un día de lluvia fue, llovía horrible y corría agua así por la chapa así, por la pared y se iba y no sé por qué motivo estaba el cable en el piso y él lo tocó así y en el agua todavía. ¿Qué hizo? No pasó a mucho más porque hizo masa con el padre, porque yo en ese momento no estaba ahí. Hizo masa con el padre, cuando el padre lo vio tirado en el piso lo fue a levantar y él le dio corriente y ahí fue cuando lo tocó y salió la corriente por él, por mi marido salió la corriente, se le quedó todo el pie quemado, horrible fue y a él se le quemó toda esta parte acá de los dedos y después tuvo como una, lo llevé como al cirujano, ¿viste? pero me dijo que se le iba a ir regenerando solo. Igual vos lo miras así y se nota, se le nota ahí...

(Susana, 24 años)

Lo que queremos mostrar es que por las condiciones materiales precarias en las que viven, sumado a relaciones sociales conflictivas en el territorio que habitan, nuestros entrevistados están más expuestos a cierto tipo de accidentes que afectan tanto su salud, su cuerpo, y sus posibilidades de mejorar también su condición material. Y aquí no estamos incluyendo los accidentes laborales, a los que del mismo modo están expuestos cuando no existen protecciones del trabajo.

La inestabilidad de un medio de vida: la informalidad como sobrevivencia.

Tanto si pensamos en el trabajo como en la asistencia social encontramos ausencia de estabilidad. Ninguno de los entrevistados nos cuenta una trayectoria laboral estable, tampoco es estable su estrategia de supervivencia que fluctúa según las posibilidades y opciones a las que puede recurrir. Ya vimos que la asistencia tampoco lo es. La mayor estabilidad y seguridad la encontramos en aquellas personas que han accedido a las prestaciones clásicas de la seguridad social, en este caso nos referimos a las pensiones por invalidez o discapacidad que otorga el BPS. Las estrategias pasan por recurrir a la informalidad: changas en la construcción, tareas domésticas, costura, armado de bolsas, venta en ferias, clasificación de residuos. Hay quienes recurren a la estabilidad y seguridad trabajando en la policía o en el ejército, a pesar de no gustarles demasiado ese trabajo.

¿Qué es lo que otorga la “formalidad”, es decir estar bajo un contrato social en forma garantizada por la ley? Una garantía de estabilidad, de seguridad, de derechos y obligaciones. Una vivienda

que se compra por medio de la palabra o un papel sin ningún valor legal (“*un papel escrito, con lapicera*”), en un terreno que es público o privado, no otorga ningún tipo de seguridad, ni de indemnización en caso de pérdida.

El hecho de no tener un trabajo registrado y estable impide el acceso al crédito, o al menos lo obstaculiza. No están garantizados los derechos del trabajo. Este tipo de escollos hace que la informalidad se convierta también en una fuente de recursos. Así comienza un comercio paralelo al registro formal. Esto sucede en varios rubros: en la vivienda, en el acceso al crédito para compra de electrodomésticos, en la venta de artículos provistos por el Estado. No acceden ni a préstamos para compra de vivienda, ni a subsidios de alquiler. Ni a trabajos con seguridad social y estabilidad.

El comercio informal, ¿por qué...? Susana nos cuenta como obtiene las cosas de la casa en cuotas a través de un vecino que vende a crédito de forma informal.

Susana: Y..., o sea yo para tener una frazada, acolchado, lo que tengo..., la tele, esas cosas como que la compro a crédito, ¿viste? Viene el muchacho con una camioneta, te deja las cosas, nomás. Capaz que las compras más caras, sí, pero vos sabés que las tenés y tus hijos las están disfrutando. Entonces, después llega el día de cobrar y decís: “ay no! Pa’ que me metí en esta cuenta!” pero ta’, lo tenés que hacer. (...) Es un muchacho que hizo como su propio emprendimiento, ¿no? (...) Vende de todo, vende desde licuadoras, batidoras, todas esas cosas así y cortinas y sábanas, frazadas, todo, vende ahí.

Entrevistador: ¿Y te hace un plan de pago?

Susana: Claro, te lo hace como si fuera un préstamo, te lo hace en cuotas así y todos los meses viene y vos le pagás. Entonces, yo, la asignación la uso de repente para pagar esas cuentas y para estirar un poquito hasta la tarjeta, de comprar un poquito en la tarjeta y más las cosas que te piden en la escuela. Te piden para la comisión fomento, te piden que paseo, que esto, que lo otro. En la escuela tenés que tener todo más o menos calculado ahí, ¿viste? ...

(Susana, 24 años)

Claudina nos explica que en el barrio “*nadie tiene papeles*”, refiriéndose a las viviendas.

Compré la llave, claro, porque los papeles de esto... NOOO, nadie tiene. Son pocos, creo que en todo el barrio habrá uno o dos que tienen papeles, después ...

(Claudina, 36 años)

Por su parte, Clara y Lorenzo con el dinero de un préstamo en Abitab – hace cinco años- compraron su vivienda actual en el asentamiento, también de manera informal.

Lorenzo: Claro, nosotros vivíamos allí a mitad de cuadra en el fondo en el terreno del papá de ella y yo estaba edificando ahí y al final, me salió para comprar acá y le pedí a mi suegro que me sacara un préstamo para comprar acá.

Entrevistador: O sea, ¿cómo compras acá? ¿firmas un documento?

Clara: ¡Un papel!

Lorenzo: Un papel de compra y venta. Es un asentamiento así no. (...) Yo compré el papel de compra y venta y ta, un papel nomas firmado por la señora que me vendió.

Entrevistador: Y ¿el préstamo?, pero..., ¿te prestó dinero él así?

Lorenzo: No, no. él me sacó un préstamo en Abitab.

(Clara, 45 años; Lorenzo, 33 años)

Sin embargo, con el cobro de la pensión por discapacidad de Lorenzo, pudieron acceder a los préstamos que otorga el BPS. Y con ello, de poco a poco, van mejorando la vivienda.

Lorenzo: Del préstamo del BPS. Claro, porque es en veinticuatro cuotas, pero yo cuando llego a once cuotas, doce, renuevo. Ahora nomas, esta vez que fui a renovar me dieron \$5600, que con eso hice la mesada ahí en la cocina porque no había mesada.

Frente a un conflicto de pareja que tuvo Armando, acusado de violencia doméstica, su pareja vendió la casa. Al llevar el pleito frente a un juzgado, queda en evidencia que los papeles originales de compra y venta de la vivienda no tienen ninguna validez, ya que fue construida en un terreno municipal. Todo transcurrió en el mercado informal, donde la justicia no tiene herramientas para proceder. Así nos lo detalla Armando.

Armando: Vendió la casa, ¿entendés?, agarró 90.000 pesos en la mano, se fue pa' la casa de la madre, se hizo una pieza allá, se gastó la plata no sé en qué ... Bueno, el tema que yo hoy le digo a un juez eso, me dice 'no, pero que, la casa no tiene nada que ver, porque el terreno es municipal'. Pero papá, yo luché diez años pa' tener una casa, como que, fui yo el que me fui a laburar y, venir, irme de noche, y venir de noche a mi casa, pa' laburar todos los días. Cuando tenía un rato libre, tenía que poner a trabajar en mi casa. Y ahora pa' ellos, no vale nada, porque el terreno es municipal. Entonces dónde estamos viviendo, ¿entendés? Ella vendió la casa, y la casa no puede quedar ni como retención, ni como nada.

Entrevistador: ¿Y cómo fue la venta? Qué, ¿cómo la vendió la casa?

Armando: La vendió. Entró al Facebook, se hizo un Facebook... La puso, la publicó y nos vemos. Yo eso se lo mostré todo a la policía, al juez, y a todos (...) A mi, me dieron un papel de compra y venta, que no tiene validez ninguna.

Entrevistador: ¿Pero, ella hizo un papel?

Armando: Hizo un papel de compra y venta, como que había vendido.

(Armando, 30 años)

Un trabajo que se pierde y no otorga ningún tipo de indemnización (seguro de paro, despido, licencias, etc.). Estas inscripciones pueden estar o no, hay riesgos, no hay patrimonios ni herencias, más que la miseria.

## Las violencias

Varias formas de violencia aparecen en sus experiencias de vida. Entre hombres y mujeres, entre familiares (padres a hijos, o entre hermanos y primos), entre jóvenes varones. Lo que más les sorprende a ellos suele ser el cambio en los códigos del delito, en lo que sucede en sus barrios. Sobre la violencia hay distinto tipo de actitudes. Una técnica de un programa de proximidad llama la atención sobre la “*naturalización de la violencia*”. Ellos ven lo que las personas involucradas no ven.

Me dijo que ella ve la naturalización de la violencia, y la desvalorización de la vida humana, como una característica de esta zona. Me dice que allí los chiquilines y sus madres hablan con total naturalidad de los homicidios, en casos que involucran parientes, amigos o parejas<sup>553</sup>.

La violencia al interior del hogar, en ocasiones, aparece justificada. Un ejemplo de ello lo vemos en el siguiente relato de Liliana.

Liliana: No, mis padres se separaron cuando yo tendría como 12 años por violencia doméstica y porque mi padre intentó abusar de mi hermana cuando tenía tres años. Ahí fue cuando, ta', mi madre dijo hasta acá llegamos y se separaron (...) Claro, quedo como en la familia el hecho de que había querido abusar de ella, pero ponele que había vecinos que sí lo sabían, ¿entendés?

Entrevistador: ¿Y nunca hicieron nada contra él? ...

Liliana: No. Siempre esperaron como que mamá le dijera y mamá no, mamá era como que ta', que la policía se encargue. Mamá era más de..., mamá era más de no lo toquen porque es el padre de mis hijos y después yo le voy a tener que dar explicaciones a mis hijos porque si yo lo dejé, ¿entendés?, o sea..., también había dado un acuerdo a mamá en el juzgado de que él podría ir procesado y ella dijo que no, que procesado no fuera, porque después ella tenía que decirnos a nosotros por qué el padre había ido a la cárcel, ¿entendés? Entonces no. Que quien no le quisiera hablar, que no le hablara y el que quisiera seguir hablándole, que le siguiera hablando, pero ella no podía tomar la decisión de hacerlo así

(...) Porque mamá siempre tuvo, mamá vino de una familia caótica, ¿no? O sea, 24 hermanos, ella la más chica, los hermanos abusaban de ellas, o sea, es como ella dice, de ella nunca abusaron porque era la más chica y ella siempre andaba con la madre para todos lados, pero de la mayoría de las hermanas abusaron los mismos hermanos, ¿entendés? Era como normal.

(Liliana, 23 años)

A esto podemos sumarle la referencia que Liliana hace de su familia, no obstante, la situación mencionada. Dice: “...a pesar de que nos criamos todos en ... (nombre de la zona estigmatizada de un asentamiento), éramos una familia como ejemplar, ¿no? No teníamos un chorro en la familia,

---

<sup>553</sup> Nota de campo de Valentín Magnone, 9 de noviembre 2018, zona este de Montevideo.

*o yo que sé. Mis dos hermanos más grandes eran policías...*” Esto cambió debido a que uno de sus hermanos fue preso por situación de violencia hacia su esposa.

Las violencias sufridas, padecidas, ocultadas y naturalizadas desde la infancia se manifiestan muchas veces en los cuerpos y en la vida de los niños. Encontramos en los relatos de algunos, la mención a que los niños no controlan esfínteres cuando ya tienen la edad para hacerlo. Este es uno de los indicadores que tienen los técnicos para suponer que existen problemas de violencia y abuso en el ámbito doméstico.

El uso de la violencia entre exparejas cuando no hay entendimiento mediante el diálogo está dentro de las posibilidades. Nos cuenta Celia como estuvo luchando ocho años para sacar a sus hijos del FONASA. Habían adquirido este derecho a causa de que el padre de sus hijos -que no es su actual pareja- consiguió un trabajo formal. Pero el costo del tratamiento para uno de sus hijos era caro, ella no podía cubrirlo. “... *porque en la sociedad me cobran todo!*” se quejaba. De esta situación hablaremos más adelante, lo que aquí nos interesa es destacar que el conflicto se resolvió a golpes, aún delante de una agente policial.

“Ah, ¿no me lo querés borrar?” Lo agarré a tortazos ahí. Encima cruzó una milica y dice “¿qué pasó?” Y le digo: “¿sabe lo que pasa? Que el botija no puede ni hablar, se me está muriendo y él no me lo quiere borrar de la sociedad pa’ poder operarlo en el Pereira Rossell”. Agarró la milica y se dio media vuelta y se fue. “Y no te metas”, le digo. Ah, yo si tengo que decir las cosas que no me gustan yo las digo, yo no tengo pelos en la lengua pa... Agarré y le dije, “bueno, dígame algo usted, a ver. Usted tiene a su marido que no le quiere borrar a su hijo durante ocho años pa’ poder operarlo –le digo–, que lo pudiese haber operado a los dos añitos –le digo–, ¿a usted le parece?” Agarró la mina y se fue. Ah, lo agarré a tortazos adelante de la comisaría. A la semana: “ya te lo borré”. ¡Ah! “Había que tratarte así”, le dije. Conmigo no juega, menos con mis hijos. A mí que me toquen todo, menos a mis hijos. Mis hijos son uno, dos y tres. Primero, segundo y tercero están mis hijos, después está todo lo demás. ¡Ah! que se metan con uno de mis hijos y los mato igual. ¡Ah sí, lo tuve que agarrar a tortazos adelante de la comisaría para que él me lo borrara! ¡Todo el mundo mirando!

(Celia, 28 años)

La justificación de la violencia entre vecinos y la justicia informal también aflora en los relatos, la justicia “*por cuenta propia*”. Sobre todo, cuando no hay confianza en la justicia formal, cuando hay que protegerse del delito. Nos cuenta Armando:

Yo caso un caño de agua y le rompo la cabeza. Ya está. Que van a ir, a hacer la denuncia, ellos tampoco te hacen la denuncia porque saben que están caminando mal. ¿Entendés? Si vos estás caminando mal, si vos vendés droga, y estás caminando mal, yo te mato a vos y, no te pago. ¿Por qué? Porque vos tenés antecedentes por vender droga, por andar robando. Ajuste de cuentas. ¿Entendés? Eso es lo que te ponen. Yo no tengo antecedentes.

(Armando, 30 años)

## ¿Otras lógicas de sociabilidad y moralidad?

Castel<sup>554</sup> sostiene que en el proceso de desafiliación se postulan nuevas sociabilidades no delimitadas en las adscripciones colectivas. Estas se acentúan aún más cuando hay fallas en la socialización primaria<sup>555</sup> (interiorización de las normas generales de la sociedad a través de la familia y la escuela). Otros trabajos que hemos comentado nos hablan de esto<sup>556</sup>, de diferentes sociabilidades que manifiestan las clases populares.

Una de las características sobresalientes de las personas que habitan los barrios más desfavorecidos en Uruguay, y en ellos; en los asentamientos irregulares, es su nivel educativo. No es extraño encontrar que más de la mitad de la población mayor a 25 años apenas logra alcanzar el nivel primario. Nuestros entrevistados no escapan a esta situación. Y como vimos, si a esto le sumamos -en algunos casos- la presencia de vínculos familiares inestables, estamos hablando de procesos de socialización primaria con dificultades. De esta manera, tampoco es sorprendente encontrar lógicas de sociabilidad no coincidentes a las legitimadas por la mayor parte de la sociedad.

¿Qué aspectos nos llaman la atención en este sentido? Es frecuente cuando llegamos a un hogar “pobre”, quien nos recibe se disculpe por el desorden que existe en su hogar, y hasta -en algunos casos- por la basura que habita con ellos, rastros de sus medios de vida. La vergüenza y las disculpas aparecen por un lado como principio comunicante con el “otro”, con otro diferente que llega a sus vidas. Pero también aparece -en determinadas situaciones- frente a sus propios hijos. ¿De qué se trata? Aunque hablemos de otras sociabilidades, de otras moralidades, códigos u opciones de existencia, existe un registro de un “*deber ser*” aceptado por la sociedad, al menos un reconocimiento de esa diferencia ante un otro distinto. Una forma de expresión de esta distancia es el sentimiento de vergüenza, que además traduce un sentimiento de inferioridad de estatus. También podemos verla reflejada en las justificaciones dadas ante el no ejercicio de derechos, por ejemplo, la aceptación de un trabajo sin cobertura a la seguridad social y en condiciones de alta

---

<sup>554</sup> Robert Castel, *La montée des incertitudes: travail, protections, statut de l'individu*, op. cit.

<sup>555</sup> Berger y Luckmann diferencian entre socialización primaria y secundaria. La socialización primaria finaliza cuando el concepto del otro generalizado se ha establecido en la conciencia del individuo. A esta altura ya es miembro efectivo de la sociedad y está en posesión subjetiva de un yo y un mundo. La socialización secundaria es la internalización de submundos institucionales o basados sobre instituciones. Peter L Berger, Thomas Luckmann, *La construcción social de la realidad* (Buenos Aires: Amorrortu, 2015).

<sup>556</sup> Ver Merklen y Kessler en Capítulo II.

precariedad. El consumo de drogas, y lo que ello representa, ilustra una manera de evadir las situaciones de miseria. Por último, las lógicas que responden a la necesidad y la sobrevivencia como manera de entender las acciones y los modos de vida. A continuación, nos enfocamos en algunas de estas manifestaciones: la vergüenza, las justificaciones del no derecho, la evasión mediante la droga y la lógica de la necesidad.

## La vergüenza

En varios relatos de los entrevistados asoma la vergüenza. Esta se identifica con varios motivos: el desorden y la basura de la vivienda, el barrio donde se vive, presentarse en público, no saber leer ni escribir. Esto varía según el tipo de interlocutor que se tenga enfrente.

Wilson (39 años) nos cuenta desde su situación de privación de libertad sobre la vergüenza. En su caso, este sentimiento apareció frente a sus hijos cuando le preguntaban por asuntos a resolver para los deberes de la escuela. Cuestión que le dio impulso para retomar los estudios. Él los abandonó en segundo año de escuela para trabajar con su madre. La violencia que se vivía en su hogar debido al alcoholismo de su padre lo ponía muy inquieto, impidiendo su concentración en clase. Finalmente, completó los estudios primarios estando en prisión.

yo estaba consciente de que mis hijos, más acá o más allá, iban a empezar a ir al jardín y me iban a empezar a preguntar cosas y se me iba a caer la cara de vergüenza, imagínate: “*papá, decime la tabla del cinco*” y yo no sabía. Entonces se lo planteé a Claudina que quería ir al nocturno por lo menos para asesorarme lo básico para cuando nuestros hijos nazcan. (...) fui hasta quinto y me habían dado para que siga a sexto, pero no quise, para mí ya entendía lo justo y necesario. En segundo año de escuela, cuando dejé, yo no sabía ni escribir mi nombre. Tenía en ese entonces ocho años. Desde los ocho años hasta los diecinueve, que conocí a Claudina, mi escuela, para mí, fue la calle. Lo que aprendí, si hablamos básicamente del estudio, lo que aprendí de leer y escribir fue en la calle.

(Wilson, 39 años)

Por su parte, Carla, siente vergüenza de decir el lugar donde vive al llamar al médico.

Te da vergüenza. Yo para llamar la otra vez al médico le decía: (*en un tono más bajo*) “*Los palomares*” y me dice la mujer: “*mira Casavalle*” Y ahí ya fue otro trato y ahí ya empezó a hablar mal y no le gustó, te das cuenta la gente. Sí, sí. (...)

Porque vos vas y decís “*Ah, yo vivo en Aparicio Saravia y XX*”. ‘*¿Barrio, señora?*’ ‘*Marconi*’ “*Ah, no, señora*”. ¿Entendés? Entonces, como que uno se siente discriminado. Porque vos decís “*¡Ay el barrio Marconi! ¡son todos unos delincuentes, marginados!*”. Entonces, a uno como que le da vergüenza eso.

(Carla, 40 años)



Sin embargo, esta vergüenza a veces desaparece frente a un trabajador social del MIDES. Los indicadores del sufrimiento y de la miseria son utilizados y mostrados ante la posibilidad de obtener algún recurso de la asistencia estatal. Ya vimos algún ejemplo de ello en el capítulo II, cuando en determinadas ocasiones se utiliza hasta el cuerpo mismo para dar cuenta de la situación de dificultad. Como lo analiza Fassin: *“el cuerpo es puesto en escena y en palabras por actores que no tienen sino esa única verdad para hacerse valer en un determinado momento de su historia”*<sup>557</sup>. Examinamos más adelante las distintas experiencias de las interacciones de nuestros entrevistados con el Estado social y las diferencias que existen entre los tipos de servicios y prestaciones, y sus actores.

### **Las justificaciones del no derecho**

Las naturalizaciones de las situaciones frente al no derecho llevan, en muchos casos, a encontrar justificaciones en el propio individuo o en la propia situación. No aparece el reclamo o la angustia frente a algún tipo de injusticia social; de alguna manera encuentran una justificación para aceptar trabajos fuera de la seguridad social, por encontrarse en situación de calle y haber “caído” en la adicción a la PBC, por haber dejado el liceo al no adaptarse<sup>558</sup>.

Marta, 45 años, vive en un predio de un asentamiento irregular con sus siete hijos y cinco nietos. Una historia signada por violencias y pérdidas que contamos en detalle más adelante. Cuando logra obtener un trabajo de limpieza, sin cobertura a la seguridad social, en un colegio privado de Montevideo, por medio de conocidos, justifica esta situación debido a que le están *“dando una mano”*, porque además le permitieron en su momento llevar dos de sus nietos pequeños a las actividades de la institución. Resulta como un intercambio de favores.

Bruno, 39 años, vive en situación de calle en una esquina fija, en un terreno en el cual se pudo instalar gracias a una estrategia de ir invadiendo el lugar poco a poco. Apenas comienzo la entrevista me dice: *“te cuento porqué me dejé estar... , por bohemio, quizás”*. Él estudió hasta

---

<sup>557</sup> Fassin, ‘Gobernar por los cuerpos, políticas de reconocimiento hacia los pobres y los inmigrantes en Francia’, p. 50.

<sup>558</sup> Bourdieu y Passeron refieren a la importancia del origen social en los logros educativos y el ocultamiento que deviene detrás de los mecanismos de la meritocracia. Sostienen que lo que para algunos el aprendizaje de la cultura de elite constituye una herencia para otros supone una *“verdadera conquista que se paga a un precio muy alto”*. Pierre Bourdieu et Jean Claude Passeron, 1967) *“Los estudiantes y la cultura”*; Título original: *“Les Héritiers, les étudiants et la culture”*., Editorial Labor.S.A., Barcelona., 1967, p. 51.

cuarto año de liceo, tuvo varios trabajos estables, pero le gustaban los tambores y “*esa bohemia*”. Las juntas, la droga y la segunda separación de su pareja lo llevaron a declinar hacia este camino, según nos cuenta. Una de las veces que intentó recuperarse, fue a rehabilitarse de su problema de adicción a REMAR, y allí aprendió el oficio de subirse a vender a los ómnibus. Fue perdiendo de a poco la vergüenza que le daba, pero el hecho de no poder recuperar a su familia le hizo no encontrar el sentido. Comenzó su carrera hacia la calle y el regreso a la adicción.

Liliana, 23 años, dejó de estudiar en tercero año de liceo porque no se adaptaba al contexto de esa institución. Con una historia familiar signada por violencias y abusos sexuales desde niña, ella nos dice: “*Capaz que por eso no me ..., no me adaptaba al liceo como se adaptaban otras, ¿no?*” En el liceo, según ella, jugaban a tocarse, mantenían relaciones sexuales. A causa de su inadaptación a la institución, tuvo entrevistas con psicólogos de allí. Ella explicaba esta situación, pero el resultado no fue bueno. Los profesionales indagaban por su orientación sexual. Profundizamos esta situación más adelante.

### **La droga: entre la necesidad del olvido de la miseria y un medio para sobrevivir.**

La droga se devela por varios caminos en la vida de la precariedad. Algunas veces es un recurso de movilidad social, en otras, una causa del descenso social. También actúa como un mecanismo para olvidar o evadirse de la realidad, o es parte del paisaje con el cual habitan.

Las situaciones donde la droga actúa como una fuente de ascenso o descenso social las describimos en profundidad más adelante, remitiéndonos a los casos de Marta y Bruno. La primera tiene la experiencia de una de sus hijas, en la cual, el tráfico de cocaína fue el medio que le permitió a la familia mejorar sus condiciones de vida. Aunque su hija falleció. Marta vive en una casa en buenas condiciones, con el resto de sus hijos y nietos, en un asentamiento irregular de Montevideo. Bruno es consumidor de PBC, pasó de tener una familia (compañera y dos hijos) y ser un trabajador formal, a encontrarse en situación de calle.

El consumo de sustancias se revela, en algunas personas, como un momento donde pueden olvidar las situaciones de miseria en la que viven, de evadirse por unos momentos “*del mundo*”. Liliana, nos cuenta cómo, a pesar de que su madre les decía que no consumieran, ella comenzó a hacerlo con su hermano Marcos (25 años), con quien se apoyaba mucho ante la ausencia de una figura

paterna en el hogar. Su madre se separó de su padre cuando ella tenía 12 años por violencia y abuso sexual a su hermana menor. Mientras fumaba, “*era como que no me interesara el mundo*”.

Pero, lo usaba como yo que sé..., o sea como para que todo me chupara un huevo, ¿entendés? (...) Claro, era como que para que no me interesara el mundo ...

Marcos siempre fue como que, cuando mamá te decía: bueno, si vos consumís drogas te la vas a bancar, ¿no? Ponele, yo fumo cigarro, ¿no? Si vos fumás después de los dieciocho fuma todo lo que vos quieras, antes no porque yo no te voy a dar ni para un cigarro, olvidate! Marcos era como que ta', si mamá no te deja, yo te dejo ¿entendés? Y como no teníamos padre era como que bueno, ta'. Es como que nos apoyábamos en él. ¡Dale! Entonces, Marcos siempre fue como, ponele a mí me dijo: mira antes que vos pruebes el porro que ahora se está fumando un montón, no sé qué, te sentás y fumás conmigo. Bueno ta', dale. Yo ya fumaba cigarro. Fumé porro la primera no me hizo nada, la segunda me cagaba de la risa de todo y dije bueno ta, no esta tan mal fumar un porro. Al fin de cuenta no pensaba en los problemas, ¿entendés? De que en mi casa hubiera tal cosa, ¿entendés? Surtido, esto y lo otro. No me interesaba eso.

(Liliana, 23 años)

Bruno (39 años), consumidor de PBC, también nos habla del efecto que para él tiene la sustancia y la manera en la cual comenzó:

No, no empecé con marihuana. Después tome cocaína, todo eso laburando y con familia. Al barrio en que nos mudamos, los gurises que estaban en la vuelta, estaban todos consumiendo. Y un día fui a comprar porro, y la hojilla de la marihuana..., y no había hojilla o marihuana y probé la pasta base. Es una decisión bastante fuerte.

Y también cuando estas... como te puedo explicar, cuando estás en ese trance, como que estás en coma, como que te olvidas un poco de los problemas. Inclusive, cuando no la tenés, y apoyas la cabeza en la almohada, te caen todas las fichas.

Yo siempre estoy consciente porque ya hace un tiempo que la consumo, no te digo que la sé llevar, pero ya es algo que... y ya se los horarios y sé que cuando me estoy por quedar sin, ... antes yo llegue a delinquir por no tenerla y no sabés los efectos secundarios y no sabés lo que viene después de no tenerla.

La tenés, y es como tener dinero, es como tener un fondo en un banco. Tenés la droga y estás tranquilo. Ahora, no la tenés y te pones mal, yo esa parte ya la pasé. Porque sé que después viene el bajón, y la abstinencia y el nerviosismo.

(Bruno, 39 años)

Irse del barrio para apartarse de la droga o abandonarlo por imposición de quienes la trafican nos recuerda dos relatos. Estela (50 años) nos cuenta que mandó a su hijo de 24 años a la casa de unos familiares en Salto para sacarlo de las “*malas juntas*” del barrio. Él se hallaba sin trabajo y “*estaba agarrando por mal camino*”. Había trabajado en la construcción, al cierre de la empresa se quedó sin trabajo y pasó al seguro de paro. En ese momento, se separó de su esposa e hijos. Estela nos dice que su hijo le decía que “*la situación lo llevó a eso...*”, “*la situación económica te lleva por mal camino, mama*”. Nunca robó, pero le sacaba dinero o cosas de la casa. En Salto trabaja en las zafras de la naranja y en la caña de azúcar en Bella Unión. Él, a veces, quiere volver a Montevideo,

pero ella le dice: “ ‘*Quédese quietito ahí mijo, que esto está peor que antes*’, *está peor de cuando él se fue*”, nos aclara.

Cuando íbamos caminando junta a Valeria (29 años) a buscar a sus hijos a la escuela, ella nos señala una casa del Plan Juntos, a la que le sacaron el techo y las ventanas. Dice que ahí vivía una compañera del Plan Juntos, Sabina, y que hace unos días se le quedaron con la casa, porque la hermana estaba metida en la venta de drogas. También se quedaron con la vivienda de la hermana y de la madre de Sabina. Por esta razón, Sabina se tuvo que ir de Montevideo, con su compañero, sus hijos, su madre y su hermana. Valeria nos dice que por este tipo de cosas ella no se relaciona mucho con la gente del barrio. Prefiere quedarse tranquila en su casa, con sus hijos y su marido. Piensa que no es bueno andar tomando mate ni hacer mucha visita en lo de los vecinos. Se puede decir algo, o escuchar algo, y eso a veces cuesta caro.”<sup>559</sup>

### **La lógica de la necesidad y la sobrevivencia**

Sin duda, que existen casos diversos y algunos más acuciantes que otros. Circunstancias que llevan a estar frente a la vida o la muerte, circunstancias de lucha por la necesidad y la sobrevivencia. Es el caso de una mujer atendida por Uruguay Crece Contigo que mientras trabajaba ejerciendo la prostitución, dejaba a sus hijos pequeños solos al cuidado de la mayor que pisaba la adolescencia. Las trabajadoras sociales le cuestionaban por el derecho de su hija mayor, mientras ella hacía lo que podía para sobrevivir y poder brindarles un plato de comida. Escenas como estas se muestran en el discutido filme “*Aparte*” de Mario Handler al momento de la crisis del 2002, cuando una de las protagonistas revuelve un contenedor de basura buscando comida con su hija pequeña en brazos.

El Estado, en ocasiones, a través de sus técnicos, choca con estas lógicas. Habrá que comprender las situaciones y los contextos, también las trayectorias, para encontrar caminos de interlocución. De lo contrario, corremos el riesgo de la conformación de dos mundos distantes donde cada uno se beneficia en lo que puede del otro, y se aleja cuando este intercambio deja de ser de utilidad.

Es interesante por ello conocer las distancias y la diferenciación que sucede entre ellos. Lo que para algunos puede entenderse como pereza o vagancia para otro puede ser otra manera de sobrevivir en el mundo ante ciertas imposibilidades y dificultades resueltas para otros. Lo que para algunos puede ser un mal gasto de dinero para otros resulta una manera de incluirse en una sociedad que los aleja. Distintas perspectivas, distintos lados frente a las condiciones objetivas de existencia.

---

<sup>559</sup> Tomado del diario de campo de Valentín Magnone, referido al día 10 de octubre de 2018, cuando entrevistamos a Valeria.

Situemos en el lugar a nuestros entrevistados. ¿Dónde viven? Si retomamos la pregunta que Denis Merklen<sup>560</sup> se hace cuando estudia las clases populares en Argentina, es decir, en qué medida el barrio genera “soportes” y condiciones para lograr la integración social. ¿Cómo conviven la solidaridad local y la anomia en los barrios populares? Hoy, en Uruguay, nos encontramos en un escenario complejo. Por un lado, existen acciones que reclaman al Estado, demandando servicios, viviendas, trabajo, regularización, infraestructura. Y por otro, acciones que tienden a la expulsión de estos, al retiro del Estado social, y se manifiestan en “ataques” y cerramientos de territorios. “*La lucha por el territorio*” lo definen las autoridades políticas<sup>561</sup>, pero que también esconde la lucha por la sobrevivencia en la miseria.

Varios de los territorios donde habitan nuestros entrevistados son asentamientos irregulares o barrios de la periferia centro y este de Montevideo. Pocos casos se encuentran en el oeste de Montevideo y uno de ellos en el área metropolitana (Costa de oro, departamento de Canelones). La mayoría son zonas denigradas con alto índice de delitos y violencia, donde se presume la presencia de bandas de narcotraficantes. Al indagar en los relatos respecto a los cambios acontecidos en los últimos años en los barrios donde habitan aparece como señalamiento el aumento de la violencia y el cambio en los códigos de la delincuencia. ¿Un cambio en la actitud de los delincuentes?

Cada vez más proliferan noticias en la prensa sobre los mega-operativos del Ministerio del Interior en barrios periféricos, que tienen por objeto el allanamiento de las viviendas de supuestas bandas de narcotráfico, también respecto a hechos de tiroteos y muertes entre los habitantes, y entre policías y habitantes. Todo esto suma a la escena cotidiana de nuestros entrevistados, la violencia y mayor estigmatización a las ya llamadas “zonas rojas”. Varios de los entrevistados dicen: “*esto antes no pasaba*”. Así, a la inseguridad social y falta de protección que caracteriza sus trayectorias vitales se suma la inseguridad civil y una profundización de la estigmatización ya sufrida, que tiñe la llegada del “nuevo” Estado social.

Loic Wacquant<sup>562</sup> sostiene que el análisis del estigma espacial es necesario cuando se trata de estudiar aquellos territorios de “depósito de pobres” o “barrios de exilio”, no sólo por ser la

---

<sup>560</sup> Denis Merklen, *Pobres Ciudadanos: Las Clases Populares En La Era Democrática Argentina 1983-2003.*, 2da Edición (Buenos Aires, Argentina: Gloria, 2010).

<sup>561</sup> Ver capítulo I.

<sup>562</sup> Loic Wacquant, ‘Estigma y División: Del Corazón de Chicago a Los Márgenes de París’, in *Los Condenados de La Ciudad. Guetos, Periferias y Estado.*, Siglo XXI (Buenos Aires, Argentina, 2007).

experiencia subjetiva más sobresaliente de quienes allí habitan, sino que permite comprender las estrategias de adaptación. El autor compara la periferia parisina (cinturón rojo) con el gueto en Chicago (cinturón negro). Intentamos aproximarnos a explorar cómo funciona el estigma espacial en dos zonas de la periferia montevideana.

Wacquant nos habla de la discriminación por el domicilio en la búsqueda de empleo, de la separación simbólica del (sub) proletariado y la clase obrera “meritoria”, de la vergüenza. El ejemplo de Carla que siente vergüenza al decir dónde vive cuando llama al médico, también al buscar trabajo en una empresa de limpieza. Otros nos comentan sobre el aumento de la inseguridad del barrio y la discriminación y estigmatización por la criminalidad, que aparece en el momento que gobierna el progresismo político.

Si bien entendemos que no es posible hablar de conformaciones de guetos de carácter social<sup>563</sup>, donde las fronteras territoriales son duras y el carácter de la separación es social, simbólico, más que étnico racial; al igual que lo estudia Segura<sup>564</sup> en Buenos Aires, en estos barrios de la periferia montevideana encontramos porosidades y algunas fronteras no tan duras, que impiden hablar de modelos de gueto en sentido estricto. Pero si nos interpela sobre las homogeneidades de los territorios.

Son varios los estudios que abordan las diferencias que suceden al interior de los territorios (Elías, 1998; Wacquant, 2007; Kessler, 2012; otros). Siguiendo a Wacquant, él encuentra algunas diferencias en su estudio entre cinturón rojo y cinturón negro que tiene que ver con la naturaleza del estigma, las configuraciones socioespaciales específicas y procesos diferentes respecto al lugar del Estado. Encuentra que el estigma es esencialmente residencial en el primer caso, con fuerte presencia de instituciones públicas, pero inseparablemente espacial y racial en el segundo con una débil presencia del Estado. En nuestro caso encontramos una estigmatización fundamentalmente espacial y social, profundizada en este último tiempo por el miedo y la inseguridad antes que otro tipo. La distinción tiende a ser espacial y social, aunque como dice Grimson (2009) el observador externo no encuentra tan claras ciertas fronteras entre los distintos vecinos, pero ellos las viven y las experimentan en varios sentidos.

---

<sup>563</sup> Alejandro Grimson y Ramiro Segura, ‘Introducción: Clasificaciones Espaciales y Territorialización de La Política En Buenos Aires’, in *La Vida Política En Los Barrios Populares de Buenos Aires.*, Prometeo (Buenos Aires, Argentina, 2009).

<sup>564</sup> Ramiro Segura, “‘Si Vas a Venir a Una Villa, Loco, Entra de Otra Forma’”. Distancias Sociales, Límites Espaciales y Efectos de Lugar En Un Barrio Segregado Del Gran Buenos Aires’, en *La Vida Política En Los Barrios Populares de Buenos Aires.*, Prometeo (Buenos Aires, Argentina, 2009).

En nuestro caso, el distanciamiento se expresa en las prácticas y discursos que tienden a la diferenciación entre unos y otros dentro de un territorio, y al debilitamiento de la solidaridad y cohesión local. Es común encontrar relatos de aislamiento del otro y del contexto del barrio. “*Yo no me doy con nadie*”, “*No me meto*”. La diferenciación entre el “ellos” y “nosotros” se establece por distintas consideraciones o clasificaciones opuestas. Distinguimos en sus discursos, aquellos elementos por los cuales se diferencian unos de otros.

- a) Por el medio de vida: trabajadores vs chorros, hurgadores vs droga
- b) Por el lugar específico dentro del barrio: una localización de un territorio particular: “*los pichis con armas del 50*” y resto de los vecinos, o La Chancha versus Nueva España.
- c) Por la actitud del desviado, del delincuente: los rastrillos versus los ladrones.
- d) Por la actitud del asistido social: los falsos pobres y los necesitados realmente

Pese a las diferencias entre las clasificaciones, se devela una moralidad que se aproxima a una lógica del “bien”, a veces más próxima a la de los habitantes del “resto de la ciudad”, o a códigos morales entre quienes son etiquetados como desviados (*los delincuentes*) o los asistidos del Estado (*los vagos*). Las representaciones negativas sobre lo desviado, lo otro, lo diferente en las opciones de vida; entre los delincuentes, entre quienes no respetan los antiguos códigos dentro del territorio pobre y estigmatizado, en aquel que es definido por límites específicos donde a su interior está el peligro inminente; entre los asistidos que engañan y despilfarran el dinero del Estado. Veamos algunos ejemplos.

### **El medio de vida ante la falta del trabajo**

Las posibilidades de conseguir un medio de vida cuando no hay opción de encontrar un trabajo asalariado varían. Entre la gama de posibilidades, existen preferencias de cómo sobrevivir. Encontramos las siguientes opciones: el requeche<sup>565</sup>, la venta de pasta<sup>566</sup>, el hurto, en tanto la búsqueda de changas o de un empleo aparece en las referencias.

Presentamos dos discursos de distintos hombres que nos ilustran dos opciones “tipo”, dos formas diferentes de enfrentar la falta de trabajo. Uno de ellos, Wilson, de 39 años, quien tomó la opción de robar tras los fracasos de la búsqueda de empleo y ante la llegada de su primera hija, transcurría

---

<sup>565</sup> Recordamos que el requeche consiste en buscar en la calle o en la basura objetos que pueden tener algún valor de cambio.

<sup>566</sup> Pasta refiere a la pasta base de cocaína.

el segundo gobierno de Sanguinetti (partido Colorado) en el año 1999. Lo dice claramente, prefiere robar antes que salir a requechar. El otro, Armando, de 30 años, se encuentra desocupado y trabaja de changas en la construcción cuando consigue. Trabaja desde los doce años: estuvo en una panadería trabajando sin salario para aprender el oficio, también vendió ropa y cosas conseguidas en la feria, salió con un carrito a requechar. Hace un tiempo quedó sin vivienda tras conflictos con su mujer por temas de violencia, lo ayuda su hermano. Él prefiere el requeche y hasta “*pasar hambre*” antes que meterse en la venta de droga o las opciones ilegales.

Dos opciones distintas frente a la ausencia del trabajo, opciones que aparecen en sus discursos de manera dicotómica y excluyente. Por un lado, es el hurto antes que vivir de los desechos, y, por otro, es el requeche antes que meterse en la ilegalidad. No sucede lo mismo con el trabajo, que ha aparecido en sus vidas como alternativa, cuando lo hay. Para ellos, tanto el requeche como el hurto, que ha sido por momentos su medio de vida, es considerado un trabajo. Veamos ambas fundamentaciones.

### **Wilson: No me da el coraje para salir con el carrito juntando cartones**

Entrevistador: Y en esos laburos nunca levantaste lo mismo que afanando, ¿no?

Wilson: No. Nomás ahora en este hecho por el cual perdí (*fue preso*) me llevé 800 lucas<sup>567</sup>. (...) En uno de ellos nos llevamos 800 lucas, en el otro, 240 lucas y la camioneta cargada de cigarros, que hicimos más plata con los cigarros que con la plata de mierda que nos llevamos.

Era un hombre bien, pobre, trabajador (se refiere al hombre que robaron), pero ta', yo tengo que ser trabajador también.

...yo no voy a esperar que nadie me venga a golpear la puerta a ofrecerme nada. Nadie va a venir a ofrecerme nada. Yo no voy a salir, no me da el coraje ni el rostro pa' salir con un carrito juntando cartones y cosas para después ir a la feria. No me da, no es ser menos, pero no me da.”

(Wilson, 39 años)

Esta preferencia la termina fundamentando en sus experiencias de desventaja producto de factores externos: la falta de trabajo y la discriminación. Pero no sin plantearse la duda si se debe a una herencia familiar. También su cuerpo lleva marcas de su pasado de trabajador en la construcción, que se conjugan con los cortes<sup>568</sup> de haber estado más de diez veces en prisión.

No sabría cómo distinguirlo a esta altura del partido. Si es porque viene de herencia familiar en particular, o si es... Sí, lo digo: maldigo al maldito país donde vivo. (...) ...en lo

---

<sup>567</sup> Refiere al billete de mil pesos en lenguaje popular.

<sup>568</sup> “Cortes” refiere a tajos en el cuerpo que se realizan a cuchillo quienes están presos.



personal yo lo maldigo. Porque hacen discriminación porque tenés antecedentes o porque estás cortado o...

Sí, trabajé, estoy operado de una hernia por trabajar en la construcción. Fue la única oportunidad que se me dio de poder trabajar tranquilo; se terminó la obra, la obra se fundió, no tuve otra alternativa que seguir golpeando puertas, seguir entregando currículos. Soy oficial guincherero, me doy maña pa' todo, por suerte me doy maña pa' todo. Y nadie me da trabajo. Me agarran el currículos y esto y lo otro y nadie me da trabajo.

A todo eso ella ya estaba para tener a mi hija. Y no me daban trabajo, no me daban oportunidad. Y requería de mucho para yo decirte ponerle el pecho a esa gurisa que viene en camino. Después, de ésto [gestualiza el fumar porro], ésto [gestualiza esnifar cocaína], ésto [gestualiza inyectarse en las venas], de eso dejé todo de lado, gracias a dios. Me enfoqué en mi propósito en formar una pareja, en probar; si yo no había probado. Todo tal vez se formó porque yo encontré en ella el amor, el cariño, el afecto, la comprensión.

Porque en sí, no te voy a mentir, ...no es que me guste robar, no me gusta robar, pero lamentablemente la burocracia te hace adicto a la plata fácil. Y si tenés pinta de trabajador no te robo. No te robo, ¿me explico? (...) Le robo a quien tiene y a quien sé que no le voy a hacer tanto mal. Sobrevivo con eso.

(Wilson, 39 años)

### **Armando: prefiero pasar hambre..., que vender pasta**

No, tas loco, eso no. Yo prefiero pasar hambre, y quedarme acostado en mi casa, y, al otro día levantarme, que, vender... y te patean la puerta, se te meten pa' adentro y te matan ahí, y te llevan todo. Eso es lo que pasa con las bocas<sup>569</sup>. ¿Entendés? Se matan entre ellos. Porque vos vendés más que yo. (...) Acá conocemos gente que anda pa' esa, nosotros ni ahí ¿entendés?, ni ahí, porque vos, más si tenés gurises, igual viene, se te meten pa' adentro, te casan un gurí, y vos, dame las cosas, porque... ¿Se roban entre ellos, ¿entendés?

Yo ahora estoy acá, estoy pasando mal, digo. A mí nunca se me dio por vender droga o salir a robar.

(...) Ese negocio está cada vez más complicado. Por suerte nosotros no nacimos con esa sangre. Por suerte. Yo ahora estoy acá, estoy pasando mal. A mí nunca se me dio por vender droga o salir a robar. Explotar un cajero, como hacen ahora.

Pero vos si tenés esa sangre, tenés esos pensamientos, vas y lo hacés. Pero uno que está acostumbrado a salir, yo prefiero salir a la calle e ir a manguear a una panadería, ¿entendés? Y no ir a robar. Lo que pasa que ahora hay gente... Antes, antes vos podías salir a la calle, ir a una carnicería y te regalaban la grasa, los huesos. Antes te la regalaban, ahora te las venden. Ahora vos entras a una panadería a manguear, y te dicen que no. Antes sí. ¿Por qué? Porque piensan que le vas a robar.

Yo salí a la calle, dejaba el carrito en la orilla, en pleno San Martín, General Flores, yo salía, dejaba el carrito en la orilla, me metía en los puestos, a los tachos, sacaba fruta, verdura. Iba a la carnicería y ya me llevaba grasa pa' derretir, pa' hacer torta fritas, hueso pa' hacer una sopa, ¿entendés?, hueso con carne.

(Armando, 30 años)

---

<sup>569</sup> Lugar donde se venden drogas.

Su medio de vida ha sido y continúa siendo el requeche. Sin embargo, Armando percibe cambios en el comportamiento de los otros, ahora todo se vende cuando antes había más lazos solidarios entre las personas. La opción del delito lo explica por la “sangre”, por la herencia familiar, coincidiendo en este punto con Wilson. Pero, las diferencias entre las opciones de Wilson y Armando muestran como uno desprecia la opción del otro.

### **Un lugar específico**

‘La chancha’ era el nombre original de la totalidad del territorio, pero la Comisión vecinal le cambió de nombre, hace algunos años, a una parte del territorio, llamándole “Nueva España”. Nos cuenta Alejandro sobre el cambio de nombre:

Alejandro: ... de repente se empiezan a los tiros. La semana pasada fue que se armó ahí arriba. Tiraban....

Entrevistador: ¿En la chancha?

Alejandro: Siii, contra el cuartel ,ahí es como que fuera un supermercado, uno al lado del otro. Ah, hay como locales de venta: Entonces se andan peleando entre ellos, por la droga. Y hará cuatro, cinco años atrás que se cambió de nombre porque el barrio siempre se llamó La chancha. Vos le nombras La chancha a alguno y “Ah no, pero esto no es”.

Entrevistador: ¿Y vos decís que la cambiaron porque la chancha estaba mal vista?

Alejandro: Sí, había que cambiarle de nombre.

(Alejandro, 26 años)

En el relato Leticia aparece claramente las distintas representaciones entre La Chancha y Nueva España:

Nueva España queda más para arriba, en La Chancha ya estamos acostumbrados a los tiros, a los robos, a que te prendan fuegos las casas. Sí, como que ta’, es una villa, es un cante ...pero Nueva España.... vos dejás ciertas cosas afuera y quizás no te las tocan. Ya en La Chancha si no te conocen te roban todo y ta’...

(Leticia, 23 años)

### **La actitud de los delincuentes**

Volvemos al relato de Wilson (presidiario, 39 años). Nos cuenta sus códigos y los del nuevo delito. Están los lateros o rastrillos, que son los que roban cualquier cosa y hasta lo hacen en el barrio mismo para comprar droga. Esos son los que te llenan el barrio de policías e interfieren con los códigos internos. Nos explica:

Y si tenés pinta de trabajador no te robo. ¿Me explico? Le robo a quien tiene y a quien sé que no le voy a hacer tanto mal. Sobrevivo con eso. Otros prefieren agarrar un carrito y salir a requechar lo que la gente tira y recibe pa venderlo en la feria. Está aquel que roba por robar y escucha los planes que hacemos y bueno, les gusta robar. Y están aquellos como los que hablábamos hoy, que te llenan el cante de botones y si no es de botones, te infectan el cante de vergüenza, de vergüenza. Porque los ves y son un 'suricata' con bolsas colgadas, todos barbudos, todos mugrientos, ¿me entendés? Esos son los lateros, rastrillos, que desafinan.

(Wilson, 39 años)

Las palabras de Wilson pueden ponerse en contexto cuando traemos las explicaciones realizadas por Gustavo Leal respecto a los cambios acontecidos en los códigos del delito desde hace dieciocho años atrás, cuando afloraba la crisis del 2002 en el país. El micro tráfico de drogas (fundamentalmente la pasta base) fue ganando terreno en los barrios, empezando a instalarse como estrategias de supervivencia para algunas personas. El propio negocio conlleva a tomar y ejercer el poder y control en los territorios, porque es allí donde el delito ocurre. A diferencia de lo que acontecía antes, cuando las bandas de ladrones salían del barrio a cometer el delito. En estos barrios, conviven aún aquellos viejos ladrones, con los nuevos actores del mundo del micro tráfico y, a su vez, con los trabajadores precarios y quienes se revuelven con lo que pueden, incluso la basura. Nos relata Gustavo Leal en su entrevista:

Es un cambio bastante radical... hay un actor nuevo ahí, en los barrios más periféricos, y hay un vínculo con el delito que cambió a partir del 2002. Nosotros, estando en el Abrojo teníamos como una percepción de que había un cambio de códigos. (...) Toda la política de reducción de riesgos y daños vino con fuerza con la emergencia de la pasta base. Fue un fenómeno que comenzó y explotó en la población de situación de calle.

Entonces todo ese fenómeno, de la introducción del narcotráfico, mejor dicho, del microtráfico en esos barrios, cambia la ecuación del delito y empieza a incorporar a sectores de la población, a la microventa como parte de la estrategia de subsistencia. Y como parte de una estrategia que no necesariamente se vivencia como un delito, sino como una actividad ilegal. Es distinto, porque la cosmovisión o la representación de ciertos sectores de lo que es un delito está asociada al ejercicio de la violencia, relacionado al hurto y la rapiña, o a un homicidio. El contrabando es una actividad ilegal pero la gente no necesariamente piensa que está delinquiendo cuando va a bagayear. Se percibe la actividad del contrabando como una actividad que se sabe que es ilegal pero no le adjudican la carátula de delito.. Uno puede hacer un paralelismo conceptual para hacer para entender como se empezó a vivenciar el microtráfico en estos sectores. Era como algo que era ilegal pero que, en principio, no estaba asociado a una estructura de delito duro. Además, la presencia del gran narcotraficante estaba lejos del punto de venta. Lo que sucede es que la propia dinámica del microtráfico va generando... , va avanzando sobre un proceso de radicalización de la violencia en los entornos del negocio.

Termina cambiando la ecuación de convivencia en el lugar, entonces ahí empieza... La actividad que es ilegal se comienza a defender a la fuerza, porque empiezan a haber fenómenos de rapiñas dentro de las propias bocas, se roban entre ellos... Yo creo que eso termina de cambiar la lógica del vínculo de los sectores sociales con el Estado. Porque empiezan a aparecer personas de referencia en la comunidad, que empiezan a ocupar lugares que antes podía tener el Estado. Lugares de mediación de conflictos, lugares de servicios, suministro de servicios o de protección. Ejemplos son los procesos más acabados cuando se termina copando un barrio, se termina ejerciendo sobre ese barrio una especie de liderazgo muy fuerte que combina un

proceso de feudalismo y fordismo, de los grupos criminales y de los grupos que van teniendo liderazgo.

De feudalismo porque se empieza a establecer la dependencia y la lealtad, y la referencia a un grupo o a una persona, un jefe que tiene un grupo, que empieza a imponer en esa comunidad normas de funcionamiento. Y fordismo porque, a su vez, ese jefe lo que hace es la especialización del mercado del delito. Y en general ese jefe como se vincula al narcotráfico y al micro tráfico, y el microtráfico lo que tiene es un margen de ganancia muy importante y de dinero en efectivo, es un vínculo con el delito que te da poder.

(*Refiriéndose a entrevistas con personas asociadas al delito*) ... Muchos de ellos diferencian entre el chorro -el delincuente -y el narco. Para ellos antes el delincuente pesado que andaba en la calle era el ladrón, el ladrón de bandas y cuando empezaron a caer los primeros narcos eran despreciados, muy mal vistos en la cárcel. Estoy hablando de hace quince, dieciocho años atrás. Hoy la lógica es que los pesados del mundo del delito migraron a esta área del negocio, porque es la más rentable.

Entonces hoy la dinámica en el mundo criminal está asociada a la lógica del narcotráfico y a las reglas del narcotráfico. Es un tema de economía criminal. Y la lógica del narcotráfico implica que tu modalidad de instalación en el barrio es una modalidad de instalación bajo el control. Necesita el control del territorio para desarrollarse.

Una persona que rapiña o una banda que participa del robo de bancos o cajeros , estamos acá en el boliche, capaz que estamos mirando allá enfrente al banco, lo relojeamos, sacamos los datos, damos el golpe, pero la escena del crimen es de entrada y de salida. Si bien es cierto que el ladrón siempre vuelve al lugar del crimen, pero entra y sale. En el lugar donde tu vivís, es un lugar que lo preservas, y tratas de pasar desapercibido. Pero cuando tenés una boca, es un quiosco, un negocio, que no se mueve de lugar. Ahora hay delivery, pero necesitas un punto de referencia, entonces necesitas proteger ese lugar. El escenario donde se comete el delito, que es el microtráfico, pasa a ser un problema de seguridad. (...) Es un lugar donde me tengo que quedar, y para quedarme necesito la complicidad o la omertà del entorno. Que es una omertà en base al silencio forzado, que es no veo nada, no te metas, o es en base a la presión. Necesito también la corrupción. Esa dinámica de la instalación, la dinámica del microtráfico es lo que trae la dinámica del control territorial. Es natural a la lógica de ese delito... Necesita que la gente que delinque en determinado lugar se especialice, de que no quemem el barrio.

(Gustavo Leal, asesor político en materia de seguridad pública del Frente Amplio; octubre 2020)

## La actitud del asistido

Aparecen claramente las denuncias por los engaños frente a los técnicos del Estado para obtener las prestaciones, y los usos indebidos del dinero de estas a los efectos de provocar ese distanciamiento moral entre unos y otros asistidos, acusando a los “falsos pobres” o a los “*estafadores del welfare*”<sup>570</sup>. Las mentiras y engaños suceden frente a los técnicos sociales que visitan a las familias en situación de vulnerabilidad para verificar sus condiciones de vida que determina el otorgamiento de las transferencias monetarias. Los hombres, que trabajan en negro en la construcción que cobran ingresos relativamente altos -según nos cuentan- y las madres solteras aparecen como dos figuras clásicas de los engaños más recurrentes. El diálogo entre Lorenzo y

---

<sup>570</sup> Wacquant, op.cit.

Clara, la pareja que vive en un asentamiento del este de Montevideo devela su presunción de mentiras para obtener la ayuda estatal por parte de algunos:

En muchos casos porque la gente miente, por ejemplo, van y se hacen que son madres solteras, que no tienen marido, que están solas con los chiquilines, y los maridos realmente trabajan y ganan bien de bien y tienen auto y tienen todo, porque eso es así. Muchos casos hay acá.

... hay gente que en realidad tiene auto, tiene moto, tiene todo y los ayudan y uno que realmente necesita le dicen que no, que no se puede. (...) ...hay mucha gente que trabaja en la construcción y ganan más de \$50.000 en el mes y los ayudan, eso es algo que no entiendo.

(Clara, 45 años; y Lorenzo, 33 años)

También acusan los usos indebidos del dinero recibido por la ayuda social. La venta de la leche en polvo que se otorgaba para los menores de cuatro años que fueran beneficiarios de la Tarjeta Uruguay social<sup>571</sup>, en lugar de usarlo para los niños. La compra de artículos onerosos.

Lorenzo: La vendían sí.

Clara: Mucha gente sí, \$100<sup>572</sup>... ¡Hasta ahora venden!

Lorenzo: Sí, hasta ahora. Dos por tres venden.

Clara: La encontrabas por poquito porque mucha gente la vendía.

(Clara, 45 años y Lorenzo 33 años)

Porque o nomás que también vas al súper y hay gente comprando con la tarjeta del MIDES, se compran tinta de pelo, campeonos, o sea para el uso de las mismas personas, no es para los niños, yo la tarjeta la uso para el surtido... Porque a veces dicen que hay gente que compra vino, perfume, ropa. Celulares. Juguetes. Cosas innecesarias ...¿no?

(Susana, 24 años)

Clara: Yo he visto gente que compra ...perfume, ropa.

Lorenzo: Juguetes.

Entrevistadora: ¿Pero eso pueden comprar?

Clara: Cosas innecesarias, ¿no? porque

Lorenzo: Pero pone como que es otro artículo y le dan igual tabaco o bebidas, o cosas así.

Entrevistadora: Aja, hecha la ley, hecha la trampa.

Lorenzo: Hay mucha gente que tiene almacén y surte el almacén

(Clara, 45 años y Lorenzo, 33 años)

---

<sup>571</sup> A partir de mayo de 2016 la cuota de leche en polvo fue sustituida por un monto de dinero extra en la TUS, debido a problemas en la distribución del producto.

<sup>572</sup> Equivale a 2,3 euros aproximadamente a valores de marzo 2020.

La venta de las viviendas del Plan Juntos o los materiales. Cecilia y Agustín lo cuestionan:

Cecilia: Si vos supieras, acá la gente es mala, es mal agradecida porque yo digo...

Agustín: [interrumpiendo] Acá hay gente que le han hecho las casitas, unas casitas, tenían unos ranchos todos podridos.

Cecilia: Ya las casas las pusieron pa' vender. Buscá en el Facebook.

Agustín: Y si no, fijate en el Facebook vas a ver cómo hay casitas que...

Cecilia: Te venden los materiales.

Entrevistador: ¿A cuánto las venden?

Agustín: Y no sé, pero ponele que pidan diez palos<sup>573</sup>.

Cecilia: Igual que los materiales, por ejemplo, él tiene un material y yo quiero comprar en la barraca y él está desesperado pa' drogarse, pa' tomar o algo y él viene y me ofrece a mí, ponele esa bolsa, ¿qué saldrá...?

(Cecilia, 43 años y Agustín, 62 años)

También aparece la mirada reprochante a quienes han abandonado la lucha contra la miseria, y parecen haberse adaptado e instalado en ella.

Pero digo, hay personas que obligan a vivir a sus hijos entre la miseria, entre la mugre, entre la humedad, entre la pobreza y la suciedad. Hay personas que yo veo acá en mi entorno del barrio que están estancados ahí en un rancho y no tratan de superarse, no tratan de cambiar o tratar de buscar otra clase de vida. Son personas que se estancan en la miseria y en la pobreza y obligan a los hijos a vivir en eso, ¿entendés?

(Carla, 40 años)

----- . -----

La mirada del relacionamiento de los habitantes de un barrio con el resto de la ciudad permite visualizar las relaciones que se establecen, y a partir de las cuales -muchas veces- se encuentra un medio de vida (el requeche, el trabajo, el robo), fuera del barrio. Sin embargo, también se expresan al interior del barrio, presentes en conflictos por venta y consumo de droga, también solidaridades –acciones colectivas- en busca de un mejor habitar, distanciamientos y diferenciaciones escapando al estigma y la discriminación estructural. Como nos contaba Wilson -desde su vivencia con el delito y la cárcel, y Gustavo Leal -desde su experiencia de trabajo y estudio-, los códigos del delito han cambiado en los barrios. Han cambiado justo en el momento en que la izquierda llega al gobierno nacional con la intención de reforzar el Estado social. Pero poco conocemos de la transformación que han producido estos procesos interconectados.

---

<sup>573</sup> Equivalente a 10.000 pesos uruguayos y 233 euros a valores de marzo 2020, aproximadamente.

Por otra parte, el recurso de la asistencia social que llega a las distintas poblaciones, luego de una crisis económica y social marcada por un fuerte deterioro del mercado de trabajo y de las relaciones sociales, atiende a una heterogeneidad de poblaciones atendidas. Esta diversidad se compone por quienes pasan por un proceso de descalificación social que los lleva fuera del mercado de trabajo formal y con protecciones sociales en diferentes momentos del tiempo. Así se asimilan dentro de la categoría de asistidos a los pobres que han tenido trayectorias distintas respecto a la temporalidad del contexto socio histórico. Esto dificulta la construcción de una identidad de clase o de actor colectivo y estimula las diferenciaciones descritas. Esta cuestión resulta similar en varios estudios sobre los beneficiarios de la asistencia social tanto en países europeos como latinoamericanos<sup>574</sup>.

En estas contradicciones es que aparece, a veces, un Estado “ciego”, como lo profundizamos en la siguiente sección. Nos permite develar cómo llega el Estado a los habitantes, cuáles son sus trabas y qué soportes brinda.

## **V.2. Experiencias de los gobiernos progresistas**

¿Cómo han llegado las “transformaciones” del Frente Amplio a los sectores más desfavorecidos? Distinguímos que en las trayectorias biográficas analizadas poco aparecen los avances en el derecho y la regulación en el mundo del trabajo. Sin embargo, han mejorado las condiciones de vida mediante la asistencia, “*la ayuda*”.

Repasemos antes cuáles han sido las transformaciones más importantes en “lo social” que ha instrumentado el Frente Amplio, que pueden haber repercutido en la vida de los asistidos. Diferenciamos, en primer lugar, los clásicos servicios públicos llamados “universales” (la educación y la salud), en segundo lugar, los derechos y la regulación en el mundo del trabajo (negociación colectiva, restablecimiento de los consejos de salarios, garantías a la acción sindical, aumento del salario mínimo, promoción de la “formalización” del empleo que se traduce en trabajo con protecciones y cobertura a la seguridad social). En tercer lugar, lo que llamaremos seguridad social referido a las prestaciones que cubren los riesgos clásicos de vejez, invalidez y sobrevivencia, y que son gestionadas por el BPS. Por último, la asistencia social. En este ámbito,

---

<sup>574</sup> Serge Paugam, *Las formas elementales de la pobreza* (Madrid: Alianza, 2007), p. 55.

identificaremos tres tipos de políticas: las transferencias monetarias, los programas de acompañamiento social, y aquellos otros de tipo promocional o socioeducativo que, generalmente, se enmarcan bajo la órbita de otras instituciones sectoriales no vinculadas necesariamente a lo que hemos llamado “asistencia”, por ejemplo, el Plan Juntos o becas educativas (MVOTMA y ANEP respectivamente). No podemos dejar de mencionar al Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) que fue la prioridad en materia de políticas sociales del último período del gobierno progresista (2015-2020). Ubicamos a continuación (ver tabla a continuación) aquellos recursos estatales y paraestatales que son identificados por los entrevistados (en negrita, sombreado) y en un segundo plano la oferta pública de relevancia instrumentada (simple) que no fue mencionada.

**Tabla 6: Transformaciones identificadas en los relatos de los entrevistados**

Presidentes		Vázquez	Mujica	Vázquez
Áreas		2005- 2009	2010- 2014	2015- 2018
1) Servicios sociales	Salud	<b>FONASA Hospital de ojos Salud bucal</b>	Salud sexual y reproductiva	
	Educación	<b>Plan CEIBAL Expansión CAIF (*) Maestra comunitaria</b>	<b>Programas de desvinculación educativa</b>	
2) Regulación Trabajo	Ámbito sindical	Consejo de salarios		
	Salario mínimo	Recuperación del valor SMN		
	Protección y formalización	Derechos laborales TD y TR		<b>Seguro desempleo (**)</b>
	Promoción empleo	Cooperativas Sociales y Monotributo		
	Capacitación	CEPE		<b>Yo estudio y trabajo</b>
3) Seguridad social	Discapacidad	<b>Pensión (**)</b>		
	Invalidez	<b>Pensión (**)</b>		
	Vejez	Asistencia a la Vejez		
	Otros		<b>Víctimas violencia doméstica Víctimas delitos violentos</b>	
4) Asistencia	Transferencias monetarias	<b>PANES AFAM, TUS</b>		
	Acompañamiento social		<b>Proximidad</b>	
	Socio laboral o educativo	<b>PANES UT</b>		
	Otros	<b>Centro Juvenil (**) Refugio</b>	<b>Plan Juntos</b>	<b>Deporte</b>
5) Sistema Cuidados	Vejez	Teleasistencia Asistentes personales		
	Discapacidad	Asistentes personales		
	Infancia	(*)		
	Empleo	Cuidadores, asistente personal		
	Capacitación			<b>Capacitación Cuidadores</b>
Otros	Políticas de Género			<b>Violencia doméstica</b>

Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo

(\*) Para la infancia se ampliaron los centros de cuidados (CAIF y Centros ANEP), a lo que se sumó un cupo de becas ( BIS) para centros privados.

(\*\*) Estas prestaciones o programas ya existían antes del gobierno del FA. El seguro de desempleo tuvo modificaciones mejorando la prestación en el año 2008 y 2009:



## Los servicios sociales clásicos

Emergen elementos contradictorios, ambiguos, respecto a la manera en que se presenta el Estado social en la vida cotidiana de los entrevistados cuando hablamos de los servicios sociales clásicos como la educación y la salud. Servicios ampliamente extendidos en el territorio del país, con pretensión universal. Con el gobierno del Frente Amplio, el acceso a la educación en las edades iniciales (3, 4 y 5 años) se amplió<sup>575</sup> y hubo una importante reforma en sistema de salud que permitió ampliar la cobertura para las personas a cargo de los trabajadores asalariados<sup>576</sup>. Sin embargo, han operado al menos tres factores que obstaculizan la llegada de estos servicios a la población más vulnerable: la discriminación estructural, la violencia y la distancia institucional.

Gabriel Kessler nos habla de la discriminación estructural, como uno de los factores que actúa como dificultad para acceder a los servicios públicos independientemente de los derechos de acceso. Se trata de decisiones externas, presentes o pasadas, que privan a las personas de estos servicios, y un factor importante para ello son los juicios negativos sobre los territorios que habitan. Y aquí aparece la pregunta por el lugar del Estado.

En tal sentido, la discriminación estructural era el proceso y el resultado de decisiones pasadas y presentes que habían cristalizado en peores condiciones de vida objetivas del barrio. ¿El lugar del Estado en sus distintos niveles en este proceso? En muchos casos como el agente estigmatizador, en otros no protegiendo los derechos de la población discriminada por agentes o instituciones privadas; en todo caso, como parte del problema<sup>577</sup>.

Sucede cuando encontramos relatos referidos a que la emergencia móvil de la salud no llega a determinados territorios en determinados horarios, tampoco la instalación regular de los servicios de agua potable y electricidad, ni el transporte público. En algunos casos, la policía. Sucede cuando policlínicas y escuelas cierran o se mudan ante la vandalización o episodios de violencia. Tampoco

---

<sup>575</sup> La Ley General de Educación aprobada a fines de 2008 amplía la obligatoriedad para las edades de cuatro y cinco años, así como la educación media superior. *Ley N°18437. Ley General de Educación.*, 2008. Y con la creación del Sistema Nacional de Cuidados se extendió la cobertura para los niños de tres años.

<sup>576</sup> FONASA. “El Sistema Nacional Integrado de Salud reglamenta el derecho a la protección de salud de todos los habitantes del país, a través de un Seguro Nacional de Salud (SNS), financiado por el Fondo Nacional de Salud (Fonasa), extendiendo obligatoriamente la cobertura médica de los trabajadores a su núcleo familiar: hijos a cargo menores de 18 años o mayores con discapacidad, propios así como los del cónyuge o concubino cuando no estén amparados por sus padres biológicos o adoptivos; o cónyuge o concubino que no posea por sí mismo la cobertura médica del Seguro Nacional de Salud (SNS).”

Tomado de: ‘<https://www.bps.gub.uy/10310/Fondo-Nacional-de-Salud-Fonasa.html>’, 2020  
<<https://www.bps.gub.uy/10310/fondo-nacional-de-salud-fonasa.html>>.

<sup>577</sup> Gabriel Kessler, ‘Las Consecuencias de La Estigmatización Territorial. Reflexiones a Partir de Un Caso Paradigmático.’, *Espacios En Blanco. Revista de Educación*, Serie Indagaciones.22 (2012), 165–98 (p. 192).

llegan, a veces, los servicios del mercado como los taxis. En el último tiempo, la asistencia social también ha tenido dificultades para mantener su presencia.

Claudina nos cuenta:

Acá por ejemplo no te viene, no viene nadie. O sea, no podés comprar nada por internet y no podés comprar nada, ambulancias. Bueno, ellos tienen toda la sociedad, los tuve que poner a todos sino .... Sí, porque si no Salud Pública no te entra. Un día vino que él es el más enfermo y tuvimos que llevarlo a la esquina a que lo atendieran allá.

Y sí, ahí te atienden y si no la llamamos dos veces a sociedad que es obligación de que te atiendan y viene con patrulleros.

(Claudina, 36 años)

Otro relato de Leticia:

El pibito sacó un arma, con quince años, ya tenía dos homicidios encima. Le dio un tiro en la nuca, le salió por el pecho, se murió ahí nomás desangrado porque no vino la ambulancia, lo que sea. Acá, no entra ambulancia, no entra nada, es zona roja. No te entra ambulancia, no te entra patrullero, nada...

(Leticia, 23 años)

Por otra parte, encontramos la violencia institucional y simbólica que aparece en los servicios sociales y en el relacionamiento con la policía. Situaciones de maltrato, actitudes que pueden causar vergüenza o culpa, actitudes de abuso de autoridad son descritas en los relatos. Estas situaciones a veces alejan a este tipo de poblaciones de los servicios. Un ejemplo es el caso de Susana cuando lleva a su hijo pequeño por un ataque de asma a la policlínica del barrio. Entre el destrato y el juicio moral de los trabajadores de la salud, que la culpabilizan y la desvalorizan en su rol de “madre”.

Susana: Y me dice (refiriéndose a la enfermera): ¿y tú para que estas? “Yo estoy porque mi nene no puede respirar más y necesito que me lo vean rápido” y lo mira así y me dice: “no, entra, entra” (...) Las mismas doctoras decían como que: “ay, qué mala madre!” Me hicieron sentir re-mal.

Entrevistador: ¿Por qué?

Susana: Porque el niño estaba con esa crisis, Qué ...¿cómo que esperé hasta las tres de la mañana? Si el guri empezó de dos y media a las tres, yo no..., no y claro después me puse a llorar y todo porque claro, ¡como me trataron!

Entrevistador: ¿Te sentiste culpabilizada?.

Susana: Claro, ellos me hicieron sentir culpable y cuando ellos fueron que me dejaron ahí, ¿viste? me dejaron esperando cuando sabían, que yo les dije que era urgente y ta, resulta que yo cuando llegué al Pereira (Hospital pediátrico) porque me trasladaron en ambulancia (de la policlínica barrial al Pereira), llego al Pereira y le dije a la pediatra que me atendió ¿viste? le dije todo como había empezado, todo y le dije que yo, sinceramente yo no tenía la culpa, no sabía qué le pasaba y ella agarró y me dijo que me quedara tranquila que era un, como una enfermedad no, era un virus que agarraba rápido, que yo no lo pude haber previsto antes.

(Susana, 29 años)

Silvia Sigal y Denis Merklen<sup>578</sup> han llamado distancia institucional para referirse a la brecha existente entre la inscripción formal del acceso al derecho y su efectivización misma. Este tipo de relacionamiento con el Estado muchas veces deja a la población de determinados territorios desprotegida, sin derechos, lo que produce en algunos casos un distanciamiento: repulsión o evitamiento de ir a atenderse a la salud o el abandono escolar. Se establecen contradicciones entre una pretensión de un Estado que procura acercarse y que por determinados mecanismos los aleja a veces o los distancia de a ratos.

### **Las instituciones: contradicciones entre el control y el orden, la contención**

La escuela y la policlínica o el centro de salud próximo suelen ser las instituciones clave en la vida de estas familias, las más estables en la mayoría de los casos. Pero tanto la escuela como la policlínica pueden ser instituciones “expulsivas” y estigmatizantes. Sin embargo, a veces, cumplen el rol de asistencia: brindan alimentación, realizan derivaciones a otros equipos sociales especializados, etc. En otro orden, la policía aparece en sus dos roles: cuida y protege, interviene en lo familiar, o es violenta y castiga.

Veamos un ejemplo de la valoración respecto a una de las reformas estructurales que hizo el gobierno del Frente Amplio: el FONASA. Implicó que los trabajadores formales puedan incorporar a este derecho a las personas a su cargo (hijos y conyugues). También transforma el sistema de financiamiento, unificando en un único fondo el presupuesto para la salud pública y privada.

El FONASA

Según la estabilidad y suficiencia de los medios de vida se puede valorar de distinta forma el régimen de FONASA. En el caso de Carla, el Estado llegó con derechos a los que pudo acceder con una mejora en la atención de la salud. En el caso de Celia el Estado llegó con derechos, pero debido al costo que deviene de ello, recurrió a la atención en la salud pública.

---

<sup>578</sup> Denis Merklen, *Pobres ciudadanos: las clases populares en la era democrática argentina 1983-2003.*, 2da Edición., Buenos Aires, Argentina, Gloria, 2010. Silvia Sigal, “Marginalidad espacial, Estado y ciudadanía”, *Revista Mexicana de Sociología* Nro. 4/81, México, 1981, p. 1547-1577.

Carla tiene a su compañero que trabaja en la construcción con cobertura de la seguridad social, aunque al momento de la entrevista estaba en el seguro de paro. Esto le permite que las personas a su cargo puedan acceder a atenderse en la salud mutual. Para Carla esto es muy bien valorado porque pudo tener acceso a la psicomotricista para atender a su hijo. Mejoró en la escuela.

Sin embargo, Celia que también accedió a la cobertura mutual para sus hijos, dado que el padre de ellos trabaja regularizado, cuestiona los costos que ello le implica. Estuvo ocho años esperando para poder operar a uno de sus hijos de un oído por no poder pagar el costo de la mutualista. Ella termina optando por pedirle a su expareja que quite este supuesto beneficio y los cambie para salud pública. La resolución de la situación fue mediante la violencia, como ya lo mencionamos antes.

...estuve durante ocho años diciéndole que me lo sacara de la sociedad ¡porque en la sociedad me cobraban todo! Y a veces no podía ni comprarle la medicación. Hasta que un día le dije, “bueno, yo tengo que hablar contigo” al padre de los nenes, de los dos grandes. Y ta’, y vino hasta ahí hasta la [comisaría] dieciocho. Le digo: “¿cuándo me lo vas a borrar?” El niño ya estaba que no podía hablar, está quedando sordo del todo, mudo, todo, porque ya [inaudible]. Dice: “no, que está bien”. Le digo: “no, pa’ vos está bien, pa’ mí no, porque soy yo la que tengo que pagar todo”. Cada vez que íbamos eran \$ 500. Una cosa de plata. La medicación eran 300 p’arriba. La consulta de 200 y pico p’arriba. Una vuelta se me atacó de asma, lo llevé, y porque no tenía los \$ 500 pa’ hacerlo atender en la emergencia no me lo quisieron atender. Lo llevé al Pereira Rossell y ahí me lo atendieron. “Ah, ¿no me lo querés borrar?” Lo agarré a tortazos ahí.

(Celia, 28 años)

## LA EDUCACIÓN

La prioridad para algunos jóvenes es el trabajo antes que el estudio, al igual que lo fue en su momento para muchos de sus padres y lo continúa siendo. La necesidad y la preocupación por la sobrevivencia está antes que la inversión o la construcción de una idea de futuro. De todas maneras, los jóvenes de hoy posiblemente logren un par de años de educación más que la de sus padres, dependiendo del caso.

Sin embargo, existen otros nuevos motivos por los que los jóvenes abandonan el liceo en la actualidad: la violencia entre compañeros, el acoso escolar, la violencia manifiesta y latente que suscita miedo en el recorrido hasta la institución, y problemas con los profesionales que trabajan allí. Convocamos nuevamente a la palabra violencia. Manuel (18 años) nos cuenta que abandonó en primer año de liceo por la violencia existente entre los estudiantes, aún cuando le estaba yendo bien en su escolaridad.

Manuel: Entré al liceo, me estaba yendo bien pero no me gustó mucho, muchos pichis y todo

Entrevistador: ¿En primero dejaste?

Manuel: Sí, dejé. Me estaba yendo bien y todo (...)

Entrevistador: Y que había muchos pichis que, ¿qué significa eso?

Manuel: Claro, que andaban armados y ... Después fui al otro año, pero ta'.

Entrevistador: ¿Vos que edad tenías ahí?

Manuel: Yo tenía trece.

Entrevistador: Trece y los más grandes iban armados y ¿amenazaban?

Manuel: No, eso lo veía desde primero porque iban los de XXX (menciona una zona específica de un asentamiento) y otros barrios

Entrevistador: Claro y eso era, ¿esos eran bravos?

Manuel: Sí, llevaban cortes, llevaban 22, esos "mata gatos"

Entrevistador: ¿Llevaban chumbera?

Manuel: Sí, asustaban a los demás ahí

(Manuel, 18 años)

Arturo abandonó la UTU debido a una pelea con un compañero. Lo suspendieron dos días, no fue más.

Entrevistador: ¿Sí? ¿Y cómo fue esa pelea?

Arturo: Empezamo' a discutir y eso por una pavada y empezamo', nos agarramos a piñazo

Entrevistador: ¿Se agarraron a las piñas? ¿Y que era la pavada?

Arturo: No, nos calentamos por una pinza y esas cosa y ta

Entrevistador: De que uno estaba esperando una pinza

Arturo: Claro

Entrevistador: ¿Quién tenía la pinza? ¿Vos?

Arturo: El otro

Entrevistador: ¿El otro?

Arturo: Tanto demoraba, tanto demoraba y me calenté y se la agarré

Entrevistador: Y agarraste ¿y él te pegó o vos le pegaste?

Arturo: Él me pegó primero y después yo se la di. Ahí ta', los compañeros se metieron adelante y eso y ta' vino el profesor y nos llevó a la dirección a los dos

Entrevistador: ¿Y ahí tuviste una sanción? ¿Qué pasó?

Arturo: Una sanción

Entrevistador: ¿Y la sanción? ¿Cuántos días eran?

Arturo: Dos

Entrevistador: ¿Dos días? ¿Y después de eso no quisiste ir más?

Arturo: No

(Alberto, 18 años)

Ricardo (16 años) dejó el liceo por acoso escolar de sus compañeros.

Estela nos cuenta que su hija quiere dejar el liceo, no terminó de cursar segundo año. Acumuló muchas faltas y repitió por ello, a raíz de un episodio de robo que sufrió regresando del liceo a su casa.

Estelar: Repitió por falta. Como me dijeron no la podían, tenía sesenta faltas porque cuando la robaron ella me dejó el liceo

Entrevistador: ¿Se quedó acá?

Estela: Claro, no quería salir a la puerta. Le tomó como un pánico

Elisa (19 años) también refiere a que dejó el liceo por miedo. Llegaba a la medianoche de su casa, y debía transitar una zona del barrio “*donde está bravo*”, “*donde pasa de todo*”. Dice que a la noche no hay iluminación, no hay luz.

Retomamos el caso de Leticia (23 años) que esbozamos antes, para ilustrar su interacción con los profesionales de la institución.

Leticia: Entonces ta', como siempre fui a la escuela del 14, también iba al liceo. Me hacía llevar y eso y ta' y empezaron con que no era una niña normal porque tenía quince años ponele y en las escaleras del liceo era un toqueteo bárbaro, ¿no?, pasaban te toqueteaban, vos toqueteabas y no pasaba nada y ta', un compañero no, no sé qué. Vos me tocas y te tiró de la escalera pa' abajo porque el cuerpo es mío y mi madre me lo enseñó siempre. Vos me tocas y te tiro de la escalera pa' abajo y ta' me tocó la cola y lo, lo empujé pa' abajo de la escalera y ta', allá me llevaron a la psicóloga no sé qué, que yo no era normal porque todos lo hacían y por qué yo no, no me parece normal, yo que sé.

Entrevistador: Y ahí ¿eso fue la causa por la que dejaste de ir?

Leticia: Sí, ahí en tercero dije ta', no quiero ir más, no quiero ir más. Subo al, como que ya no le prestaba atención a la clase, ¿no? No me parecía interesante el liceo

Entrevistador: ¿No terminaste tercero?

Leticia: No, ahí no. Después lo intenté

Entrevistador: ¿Por qué te aburría el liceo?

Leticia: Que hacía lo primero cuatro mese, cinco mese y ta', todo bien pero ya después como que ya me aburría y lo dejaba

Entrevistador: Te aburrías de los profes, lo que estudiabas, los compañeros, ¿qué era lo que te aburría?

Leticia: No sé lo que me aburría porque en el tema del compañerismo, dentro de todo siempre tuve buenos compañeros, pero ...

Ella cuenta la situación que vivió :

Entrevistador: ¿Era una asistente social?

Leticia: Queremos saber qué pasó. No sé, supuestamente eran dos psicólogos y .... Queremos saber qué pasó yyyyyy..., bueno ta', dice ta' yo le dije, me habían tocado yo lo tiré para abajo de la escalera. Yo le dije que no me tocara. "ta", pero vos fijate. '¿Vos te consideras una chica linda?' me dice. '¿Te consideras una chica bonita?'. 'No, yo me considero normal, no me considero requeté linda, pero tampoco me creo fea. 'YYYY, ¿te gustan los varones?' 'Sí, obvio me gustan los varones', me gustaban, pero había cosas... que yo ya te digo, no, es como que nos las quería hacer. Entonces ella agarra y me dice: '¿Te gustan las mujeres?' ahí me levanté y ta', ¡andate a cagar!

Entrevistador: ¿Eso te dijo la psicóloga?

Leticia: Claro. Andate a c... ¿qué me gustan las mujeres? Pero tampoco necesito que un hombre me ande toqueteando porque sí, me entiendes, era como no

Entrevistador: Pero ¿por qué estaban acá?

Leticia: No sé, del li, del liceo me mandaron una citación acá y me dijeron que viniera a tal hora, tal día que iban a estar ellos esperándome y cuando me dijo eso taa', me levanté y me fui. ¿Qué pasó? Nada vámonos.

Entrevistador: ¿Tu madre no estaba ahí?

Leticia: No. Se piensan que, pero cálmate, ¿Qué te molestó? Que no puedo ser tortillera por decirte que no quiero que me toqueteen, que tengo que ser flor de brisca como todas ella: ahhh..., porque ahí soy normal. No quiero ser normal, si eso es ser normal para mí, no quiero ser normal. Yo estoy bien como estoy, vos no me traigas más ni al psicólogo ni a nada de eso, si a vos te parece que tengo problema, mala suerte

(Leticia, 23 años)

Algunos de estos jóvenes participaron del programa Jóvenes en Red, y lograron restablecer vínculos con otras instituciones y programas. Por ejemplo, Leticia y Ricardo están participando del programa "Yo Estudio y Trabajo". Matías retomó el liceo y espera para entrar a trabajar en el cuartel.

A pesar de la baja escolarización de estas poblaciones, los discursos de abandono escolar que encontramos en las generaciones mayores acusan más a la necesidad de trabajar y sobrevivir que a estos otros problemas que acabamos de comentar. Ejemplo es el caso de Lorenzo (33 años) quien a los 14 años dejó la UTU para ir a trabajar, tuvo un accidente laboral que lo dejó sin vista. Ahora cobra pensión por discapacidad del BPS. Alejandro (26 años) terminó la escuela y nunca comenzó el liceo para ir a trabajar, cortando pasto. Él estaba sólo con su madre y su hermano, y *¡había que ir a trabajar!*

## El transporte, el agua y la luz

Elisa nos cuenta que debe caminar un kilómetro y medio para llevar a su hijo en la mañana a la escuela. Los vecinos del barrio habían juntado firmas para que el ómnibus 155 entrara al barrio, pero “*nunca más se supo nada*”. El recurso de muchos de los habitantes, quienes pueden, es la moto.

Carla explica los problemas que conlleva lograr la regularización de la luz en el barrio. Fue a instancias de las viviendas del Plan Juntos que surgió el tema. Los vecinos concordaron que iba a traer problemas entre ellos, porque algunos se iban a “colgar” recargando a los que deberían de pagar. A su vez, se iba a cuestionar el tema de las viviendas del Plan: “*¿por qué a ellos si y a mi no?*”. Recordaba que Laura, una vecina que hace años vive en el barrio, viene reclamando la regularización de las conexiones de luz. Había juntado la firma de varios vecinos, ya que los cortes de luz son frecuentes en la zona debido a las sobrecargas que existen con el riesgo de que existan incendios peligrosos.

Marta también nos detalla que en el asentamiento donde vive, estaban todos colgados, hasta que un día vino la UTE y los regularizó. Pero ¡claro!, había vecinos que no podían pagar, y no pagaban, esto encarecía la tarifa de otros. Llegó un momento en que nadie pagó. Cuando la UTE vino a cortar el servicio, ellos -los vecinos- se enfrentaron a los funcionarios, y volvieron a colgarse. Hasta ahora siguen así, “colgados”. Lo que pagan todos los meses es el agua, la OSE, a través de la tarifa del MIDES, que es accesible, económica.

-----

Las tensiones aquí mostradas intentan subrayar aquellos procesos que excluyen y expulsan a determinadas poblaciones de los servicios sociales. Los servicios llamados universales, no lo son siempre. Hay una parte del Estado social que expulsa a cierto tipo de ciudadanos. Podemos recordar la consideración de lo universal en Bourdieu cuando se refiere a su análisis sobre el Estado, en su obra “*Sur l’État*”. El Estado se muestra como universal, a través de lo oficial, una especie de verdad que no se cuestiona, un Estado que pareciera ser representante de un interés colectivo, pero que traduce por detrás intereses particulares de quienes lo crean, lo dirigen, lo sostienen.

Il y a un écart entre l’officiel et la réalité : une des armes de la critique est de confronter un régime a sa vérité officielle pour montrer qu’il n’est pas conforme à ce qu’il dit. Cette vérité



officielle n'est pas universelle et reconnue par tous et à tous les moments.<sup>579</sup> (Hay una brecha entre lo oficial y la realidad: una de las armas de la crítica es confrontar a un régimen con su verdad oficial para demostrar que no está de acuerdo con lo que dice. Esta verdad oficial no es universal y reconocida por todos y en todo momento.)

En nuestro caso, algunos de nuestros entrevistados no están representados en este Estado. He aquí una de las preguntas sobre las cuales ha girado el debate de los programas interinstitucionales para el combate a la pobreza<sup>580</sup>: ¿hay que cambiar lo universal para incluir a todos o hay que cambiar a estos individuos para que encajen en lo universal? En esa tensión se encuentran varios de los programas implementados por el MIDES.

Salir de esta tensión requerirá, a nuestro entender, comprender las distancias que existen entre los distintos mundos sociales: el del hacer político, el de la academia y producción de conocimiento, el de los técnicos y el de los asistidos del Estado social.

### **Los derechos del Trabajo: aumento de salarios, protecciones y actividad sindical**

Existen personas que no vieron reflejadas en sus propias trayectorias vitales los derechos del trabajo, porque nunca accedieron al trabajo con protecciones. Otros sí, en algún momento, pero por diferentes circunstancias ya no lo tienen. Los cierres de las empresas o fábricas, los despidos, los accidentes aparecen en los relatos.

En un artículo publicado en 2005, Kaztman y Retamoso ya advertían que las mejoras en la economía debían calar profundo para llegar a este tipo de población.

“En el área laboral, lo que da sostén a esa visión pesimista es la conclusión que para que los residentes de barrios pobres segregados puedan aprovechar las oportunidades de una eventual reactivación, el tiraje de la chimenea económica tendrá que ser mucho más alto que en el pasado.

Esto es, las nuevas demandas de empleo deberán ser lo suficientemente intensas como para atravesar las barreras que fueron activadas por los distintos mecanismos discutidos en el texto, y devolver a los que las perdieron, y generar entre los que nunca la tuvieron, la esperanza en la posibilidad de mejorar autónomamente las condiciones de vida y la motivación para invertir los esfuerzos necesarios para lograrlo.”<sup>581</sup>

---

<sup>579</sup> Pierre Bourdieu, *Sur l'État: cours au Collège de France (1989-1992)*, Points Essais, 752, Nouvelle éd. (Paris: Raisons d'Agir, 2015), p. 65.

<sup>580</sup> Ver Capítulo III.

<sup>581</sup> Rubén Kaztman y Alejandro Retamoso, « Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo », *REVISTA DE LA CEPAL*, 2005, n° 85, p. 147.

Jorge (25 años) trabajaba en una empresa de construcción, de manera informal, sin registro a la seguridad social. A causa de una inspección que tuvo la obra donde trabajaba, finalmente lo registraron, pero no pasó el mes y la obra terminó, quedó sin trabajo. En consecuencia, no pudo generar derechos ni al despido, ni al seguro por desempleo. Esto sucedió en el año 2018. Nos cuenta Susana sobre su compañero Jorge:

Entrevistador: ¿Hace un tiempo que no tiene trabajo él?

Susana: Sí, hace dos meses. O sea, yo entré a trabajar y a la semana, le cortaron la obra, o sea terminó la obra.

Entrevistador: ¿Él trabajaba en ...?

Susana: En la constru', peón de obra. Y ehh, ta', tuvo creo que seis, siete meses, estuvo trabajando de eso, el último mes lo habían puesto recién 'en caja' (refiriéndose al registro en la seguridad social) porque llegó una inspección y lo pusieron en caja (risa) pero, así como lo pusieron en caja, ta'...Lo sacaron."

(Susana sobre su compañero Jorge, 25 años)

Otro caso de precariedad laboral lo encontramos con el compañero de Celia.

Celia: Sí. Lo que pasa es que ahora no estaban trabajando, no sé qué le pasó al muchacho que trabaja con él. Este... pero a él le paga \$ 500 de 7 de la mañana a 8 de la noche. El muchacho este que trabaja con él tiene tipo una empresa, entonces él los contrata por fuera, ¿no?

Entrevistador: Claro, en negro.

Celia: Claro, le da \$ 500 de 7 a 8, más o menos.

Entrevistador: Claro, \$ 500 por día, pero no todos los días lo llaman.

Celia: Claro, no todos los días lo llaman. Pero él se va y se las revuelve.

Entrevistador: ¿Y cuando no sale el laburo en la constru' qué hace?

Celia: Y... corta pasto, él hace sanitaria, hace de todo. El otro día tuvo que hacer una sanitaria con unas baldosas también. Ah, un señor lo llamó para poner [inaudible] que quería hacerse un muro, no sé, poner unas chapas. Eh, hay otro allí cerca de casa que le pidió para hacer el pozo negro pa' poner los aros. Ah, sí, él se las revuelve con todo

(Celia, 28 años)

### **La utilidad social del marginado y las trampas para acceder a los derechos**

El ejemplo de Javier (25 años). Trabajaba descargando camiones en el mercado Modelo, debió fingir una caída para que lo "*pusieran en caja*"<sup>582</sup> y acceder a los derechos del trabajo. Luego la empresa dio quiebra, en el año 2017; no obstante, continuó trabajando bajo el nombre de otra firma

---

<sup>582</sup> Término informal para referirse a estar afiliado a la seguridad social.

y con otro perfil de trabajador: “*los fisurados por la pasta*”. A los adictos a la PBC les daban trabajo por poco dinero, sin ningún contrato ni garantías. Al día.

Fernanda (24 años) trabajaba en un residencial sin registro en el BPS, esperando que pasaran los tres meses de prueba. En esta espera, transcurrió un año sin que su situación se actualizase. La empresa cerró y ella se quedó sin trabajo y sin los derechos asociados correspondientes. Esto sucedió en el 2016.

Fernanda: Antes trabajaba en una residencial. (..) Hacía toda tarea. Todo. Y todos los horarios. Como cambiar a los abuelos, hacer la comida, dar medicación. Toda tarea hacía. (...) Ahí estuve trabajando un año.

Entrevistador: ¿Un año?

Fernanda: Sí, sí. Justo un año.

Entrevistador: ¿Y ahí tú te fuiste? ¿Renunciaste al trabajo?

Fernanda: No, la casa cerró. Sí, ta, yo salí de licencia, después cuando me fui a reintegrar me encontré con, que la casa había cerrado, y ta... No estaba más la casa. Había cerrado.

Entrevistador: ¿Y respondieron en todo lo que tenían que hacer, de darte plata?

Fernanda: No, no, no. Para nada.

Entrevistador: ¿Vos estabas en el BPS? ¿Aportabas?

Fernanda: No, no. Supuestamente me dijeron que después de tres meses, me iban a, a poner en caja y todo. Tenía que pasar la prueba, esa prueba que te piden, pa pasar de tres meses, ta. Lo hice, eran, pasaron los cuatro meses, cinco meses, le pregunté si me iban a poner en caja en el BPS, me dijo que sí, que tenía que arreglar unos problemas, para después, eh, ponerme en el BPS. [Entra un muchacho y saluda] Para después ponerme en el BPS. Y tá, llegué al año, me encontré que con, que había cerrado, y ta.

(Fernanda, 24 años)

## Las dos precariedades: el trabajador y el pobre

Lo interesante de esta última situación es que mientras ella trabajaba en negro, un equipo de Cercanías trabajaba con la familia. La separación entre las dos esferas, la productiva y la social, se refleja aquí. ¿Por qué no fue “ayudada” a hacer valer sus derechos como trabajadora? La ayuda social parece actuar sobre y en la necesidad, pero no parece hacerlo en el reclamo de los derechos del trabajador. Situación paradójica, cuando advertimos que los derechos de los trabajadores de la asistencia si han sido reclamados<sup>583</sup>. Pero no sucede de la misma manera con los derechos laborales,

---

<sup>583</sup> Varios trabajadores del MIDES que tenían contratos de tipo privado con la institución pero que trabajaban para ella fueron “regularizados” a partir de 2016. Es decir, entraron a formar parte de la plantilla de trabajadores del Estado. En este proceso, existieron reclamos por parte del sindicato de trabajadores del MIDES (UTMIDES) y medidas de lucha.

el pobre no suele reclamar sus derechos cuando se trata de trabajo. Hay una precariedad laboral entre los sectores más deprimidos que parece instalada, aceptada, no problematizada, la precariedad de los pobres. El pobre para sobrevivir debe arreglárselas como puede.

En este escenario, cuando el trabajo falta, el programa Uruguay Trabaja aparece como una posibilidad, un recurso al no empleo o también como oportunidad de salir de la basura, del requeche, de la incertidumbre, aunque sea sólo por ocho meses<sup>584</sup>. Pero dependerá del cupo y de tener suerte en el sorteo para quedar seleccionado. Los cursos de capacitación para el Sistema de Cuidados es otra alternativa que asoma para las mujeres. Ya hemos mencionado las otras opciones a las que se recurre para sobrevivir: el requeche, la basura (sobre todo para los hombres) y el delito.

Las limitaciones que se mencionan como obstáculos ante la situación del no trabajo son: la falta de éste, “*el maldito país*” (que al traducirlo podríamos decir las faltas de oportunidades), el no saber leer ni escribir, el no haber finalizado el liceo, la presencia física, el costo de los trámites que exigen. También podemos observar mejoras en las condiciones de vida, pero no mejoras en las situaciones vinculadas al trabajo. Por ejemplo, algunos pocos les llega el Plan Juntos, a otros, una ayuda monetaria para materiales de la vivienda, hay dinero medianamente estable para cubrir un porcentaje de los gastos alimentarios.

### **La división sexual del trabajo**

Las actividades que realizan respetan la reproducción de la división sexual del trabajo, los hombres efectúan tareas en la construcción, el reciclaje, cadetería, venta informal en ferias, o trabajan en la policía o en el ejército, o en la ilegalidad. Por su parte, la mayoría de las mujeres entrevistadas son amas de casa. Los recursos que obtienen para su sobrevivencia y la de los menores que tienen a cargo provienen generalmente del compañero y de las transferencias monetarias que reciben del Estado. Aquellas que trabajan realizan las siguientes tareas: limpieza, venta informal, armado de bolsas, costura, cajera de supermercado. Algunos acceden precariamente a los derechos del trabajo, la mayoría no.

Esta división sexual del trabajo coincide con los datos presentados al inicio del capítulo. Cuando consideramos a la población asistida en edad de trabajar, el 55% lo hace y un 32% son inactivos (entre los cuales, 12% se dedican a los quehaceres del hogar); mientras que cuando nos remitimos

---

<sup>584</sup> Ocho meses es el tiempo que dura el programa.

a los jefes de hogar - que son fundamentalmente hombres- las cifras se modifican a 76%, 10% y menos del 3% respectivamente.

El Plan Juntos ha jugado un rol importante en brindar un espacio de sociabilidad en el barrio para las mujeres. Dado que muchas no son las que proveen los recursos monetarios en el hogar, son las que se han dedicado a las actividades de construcción propuestas por el plan. Ha logrado que salgan de sus casas. Y ha logrado romper con el modelo de que la construcción es una tarea para hombres.

**Tabla 7: Actividades relevadas para hombres y mujeres**

Hombres	Mujeres
Construcción	Limpieza
Reciclaje, requeche	Venta informal
Cadete	Cajera en supermercado
Militar	Armado de bolsas
Policía	Ama de casa
Cortar pasto	Obra Plan Juntos
Venta en ferias, informal	Costura
Carga y descarga en depósito	Almacén
Hurto	Beca "Yo Estudio y Trabajo" (administrativas)
	Cuidados
	Uruguay Trabaja

Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo

Una beca del programa “Yo Estudio y Trabajo” le ha permitido a Leticia comenzar un trabajo realizando tareas administrativas en una empresa del Estado, al tiempo que continuar sus estudios secundarios. Laura pudo instalar un pequeño almacén en el barrio.

Repasemos tres situaciones “típicas” que encontramos en nuestro trabajo de campo: la construcción como uno de los mejores trabajos para los hombres del barrio, la clasificación como la opción de salida y sobrevivencia, y la búsqueda incesante de trabajo para varios.

La construcción

Iván (41 años), reciclador, anhela encontrar trabajo en la construcción.

Iván: Hoy por hoy, eeeh ..., cualquiera, así como yo, que desearía agarrar así una construcción

Entrevistador: Es con lo que se levanta más plata, ¿no?

Iván: Date cuenta de que un peón, ahora, hoy por hoy, está a mil pesos, un peón. Yo te voy de peón sí, ¿qué hago?, te pico material, te hago una pared, ¿qué hago? Te muevo un par de caretilas de arena

Entrevistador: Se paga bien la constru'

Iván: Es el mejor trabajo que se paga, pero hoy, no hay. Si no tenés padrino no conseguís más laburo en la construcción ahora

Entrevistador: Esta quieta ahora, se trancó un poco

Iván: Claro y a parte que ahora toda, todas las, todas las que agarran vienen de afuera, y las que vienen de afuera ya tienen todo el personal, viene con todo el personal. Son muy pocos los que se precisan. Ahí tenés nomás, pal' Antel Arena. Pal' Antel Arena iban a precisar y no conseguí. Todavía estoy esperando, capaz que un día de estos, cuando se termine el Antel Arena me llaman para decir: hay trabajo

(Iván, 41 años)

Pero en estos tiempos hay poco trabajo en la construcción. Agustín (62 años) nos cuenta: *“No, no, no... No me ha salido. Incluso acá hay unos cuantos muchachos que trabajan en la construcción y están todos en el seguro.”*

#### El clasificador

A mí la calle es a suerte y verdad, a mi mañana salgo y te ligo y hago dos mil pesos en un día solo, cuando de repente estoy, pa' hacer dos mil pesos estoy, toma toda una semana (...)

Porque son muy pocos los que tienen auto acá, ta' y los que tienen ta,' porque tienen un buen laburo y ta, empezaron como yo con un carro, caballo y ta les dio pa' florecer, ta, pero ta, pero son muy pocos. La mayoría acá, arrancas de San Martín allá, hasta Mendoza hasta la esquina de Timbú y casi todos son carros de caballo, casi todo ve pa' arriba pa' abajo, carro de caballo tienen o motos o carrito de bicicleta es común en esta zona. Acá trabajo en oficina sí, alguna mujer de limpieza, porque trabajo de oficina son muy pocos los que tienen acá. Acá más bien son, son clasificadores...

(Iván, 41 años)

#### La búsqueda de trabajo...

Susana nos cuenta sus intersticios para encontrar trabajo. Participar en el programa Uruguay Trabaja la ha ayudado para entender como funciona la selección de personal en algunas empresas. No es que uno quiera ir a trabajar, entonces va a la empresa y lo consigue. No funciona, así, como ella pensaba.

Susana: Porque estuvo en la empresa de seguridad, tuvo cuidando obras, estuvo en obra, todo fue por conocidos, no fue porque llevó un currículum porque si te digo en todos los lados que llevó currículos...

Entrevistador: Nunca le dieron

Susana: Nunca lo llamaron, ¡hasta yo he llevado currículos!

Entrevistador: Y nunca te llaman... ¿Dónde llevaste?

Susana: Yo llevé a Pangiorno y a la Portezuelo y no, ¿sabés cuál es el tema? Que ahora me estoy asesorando, ahora con esto de Uruguay Trabaja, que tenemos la de TEAM, que es la persona que se encarga en una empresa de seleccionar las personas, que a veces no es que vos puedas, vayas, y ponele querés trabajar en el MACRO, voy a llevar un currículos al MACRO. Dice que a veces tienen una empresa para conseguir el trabajo, o sea que vos tenés que ir a esa empresa.

Entrevistador: Ah sí, sí.

Susana: Por más que vos lleves diez currículos no te van a llamar, entonces capaz que fue eso el tema de él.

(Susana, 24 años)

La posibilidad de cursar los talleres de capacitación para el Sistema de cuidados le da una expectativa, una posibilidad para entrar al mundo del trabajo con protecciones.

Son seis meses al taller ese que ta, salís con el diploma y todo si lo aprobás te dan el diploma para poder y ya estás ingresado al sistema como que te tienen ahí de referente, ponele: “ta’, vamos a llamar a mí, Susana” (risa) para tal cosa y ta’, y eso también me gustó porque ya, serían seis meses porque los talleres que voy a dar acá están dentro del trabajo, después serían seis meses más, después me puede servir pa’ toda la vida ...

(Susana, 24 años)

Otros recursos que tienen algunos jóvenes es buscar por páginas de Facebook. Claramente, no es para todos, y a veces se necesita disponer de dinero para encontrar un trabajo de mejor estatus. “*Para guardia de seguridad te piden muchos requisitos. Buena presencia, eh, carne de buena conducta, carné de salud, y para eso, tenés que tener (hace señas de dinero)*”, nos cuenta Elisa respecto a su compañero que estuvo dos años sin trabajo, hasta que le salió un trabajo de cadete en una heladería por cuatro horas, con suerte lo ponen “*en caja*”.

### **La división social del trabajo**

Simplemente si observamos la utilidad de los trabajos que hacen nuestros entrevistados, notamos lo siguiente. Primero, que sus ocupaciones no están en la escala alta de la estratificación social, todo lo contrario. Y, en algunas ocasiones, las actividades de sobrevivencia no se registran como tales, me refiero a las actividades ilegales.

Segundo, la inestabilidad de las ocupaciones es una característica intrínseca a todos. Esta puede fluctuar entre la protección o no, entre tener derechos y no. Como también lo advertimos, la precariedad es útil a quienes están del otro lado del mostrador: a empresas que evitan pagar los costos sociales de los trabajadores, a las familias de clase media o alta que también evitan costos

en proveerse, por ejemplo, de los servicios de limpieza. Y esto sucede aún en tiempos en que el gobierno progresista votó leyes que los protegen. Ni quienes se aprovechan del incumplimiento, ni quienes trabajan en lo social con las poblaciones víctimas de la falta de derecho, ni los propios protagonistas le otorgan a tal situación el carácter de ilegal, el carácter de delito. No actúan, contemplan esta situación con la resignación de aceptar la desprotección a cambio de la necesidad. ¿Una nueva forma de esclavitud?, diría Castel.

Tercero, cuando transitan por las opciones ilegales, cuestión que aparece como una disfuncionalidad del sistema, aflora la idea de la clase peligrosa. Esta idea, la de la inseguridad civil, ha sido la preocupación principal sobre la que giró la campaña electoral de 2019. Allí cuando la función de utilidad del pobre se vuelve, no sólo inútil, sino perjudicial, disfuncional, al mantenimiento del orden. El peligro para la reproducción del statu-quo del sistema de privilegios ya no vendrá de una manera colectiva (los sindicatos, por ejemplo), sino de acciones individuales (agresión a la propiedad privada y a la vida). Pero sólo reparemos, que aún en este terreno, la utilidad del pobre, del desviado, sirve a otros intereses no explícitos, que transitan también por caminos no legales. Imaginemos por un momento una sociedad sin pobres, ¿quiénes serían los perjudicados?

### **La asistencia social**

La asistencia alcanzó a muchas familias desde la llegada del Frente Amplio al gobierno nacional, de una manera diferente a la de los períodos anteriores. Llegó, primero con el PANES, a través de una transferencia monetaria que -en algunos casos- los vinculaba con otros programas sociales; también al Hospital de Ojos y la atención en salud bucal. Más tarde, se implementaron las transferencias monetarias del Plan de Equidad que cubrieron a una mayor cantidad de población en situación de vulnerabilidad socioeconómica. También el acompañamiento social, y con ello una serie de recursos materiales de diverso tipo. ¿Qué característica tiene esta ayuda?

Para comenzar vamos a mencionar las principales características que resultan de la experiencia vivida por nuestros entrevistados con la asistencia recibida por el Estado social del Frente Amplio. Es inestable y, a veces, impredecible, no se comprenden los mecanismos para su adjudicación, pero es una ayuda, constituye un recurso que está presente bajo diversas maneras (dinero, materiales para la vivienda, útiles escolares, tickets para el transporte y la alimentación, moralización, etc.).



Es flexible, en el sentido de que puede adecuarse a determinadas circunstancias individuales de la persona que atiende. El ejemplo tipo son los programas de proximidad que disponen de determinados cupos o artículos que otorgan según las necesidades del caso. Las reglas y procedimientos suelen ser menos rígidas que para otro tipo de servicio del Estado.

La inestabilidad y la flexibilidad, a veces, puede traducirse en arbitrariedad respecto al sentido de justicia que tienen los propios asistidos. “¿Por qué a mi esto y a los vecinos aquello otro? Es según lo que uno pida...”. Aparece la incomprensión de los mecanismos de otorgamiento y los criterios de “justicia” institucionales. Por ejemplo, cuestionan la forma de obtención de recursos a partir de identificarse con determinadas identidades, como es el caso de la tarjeta Uruguay Social para los TRANS.

Aunque es reconocida como insuficiente, la mayoría de nuestros entrevistados valora la asistencia como una gran ayuda. Lo vemos con mayor detalle.

### **La inestabilidad e imprevisibilidad de la ayuda**

Como lo hemos mencionado, la inestabilidad de la integración familiar, la exigencia de un domicilio fijo, y los topes de ingresos familiares hace que las prestaciones, a veces, se “corten”. Dejan de percibir las de un mes a otro, y muchas veces las personas no saben ni cuándo ni el motivo de porqué sucede.

A Susana le cortaron dos veces la tarjeta Uruguay Social.

Susana: ...No teníamos una dirección estable, entonces el mides lo que te pide es una dirección estable y ta', siempre, cada vez que, un tiempo hubo que la madre de él, nosotros no estábamos con la madre de él acá y la madre estaba levantando la tarjeta de ellos, pero yo no sabía de eso.

Entrevistador 1: ¿Cómo es eso?

Susana: Sí, porque nosotros estuvimos viviendo acá a los primeros tiempos en la pieza, en la parte de ahí, en la segunda casa, tenía a mi nene todo y las tarjetas de él no las levantaba yo porque es una tarjeta por hogar, y la levantaba mi suegra pero yo no sabía, no sabía que estaba integrada en el núcleo, pero eso ya pasó como dos veces porque como tuvimos muchas mudanzas, después para la última vez que fue, ella ya estaba viviendo ahí en donde vive ahora y yo estaba viviendo en donde vive Victoria y ahí fue la última vez que nos daban a las dos el mismo monto de tarjeta, ta', el hecho era que nos daban, como yo saqué mi tarjeta, logré sacarla por tener una dirección estable, ehh..., me pusieron el monto mío y el de ella o sea lo mismo que estaba levantando ella y resulta que después fui a averiguar, a asesorarme bien en el mides y dijeron que estábamos levan (...)

Entrevistador 1: Ahí conformaste tu núcleo familiar con una dirección y te dieron una tarjeta y ahí te separaron de..., porque antes no tenías, ¿cómo se llama? Como no tenías residencia capaz que te lo sumaban en el núcleo de tu suegra

Susana: Sí, claro era así y por eso yo no tenía como porque justo en eso no tenía la tarjeta y creo que la asignación me la habían cortado por no me acuerdo qué cosa y ta y ....

Entrevistador 1: ¿Porque tenías asignación y en un momento se cortó?

Susana: Sí.

Entrevistador 1: Que era eso, ¿por el tema del control médico? Porque a veces te la cortan por el tema de no tener los controles en día.

Susana: No, no sé si había sido por eso porque sí me he descontrolado con los controles, he pasado, pero eso fue ahora en los últimos tiempos, pero ta', no que tengan re vencidos (risas) Me acordaba: ah, ¡los tengo que controlar! Y allá me fijaba y les sacaba fecha, pero no, no, no sé por qué motivo yo sé que fui a bps y me dijeron por qué motivo fue, pero no me acuerdo.

Entrevistador 1: Ah bueno, no pasa nada que no te acuerdes. Ahí estábamos porque te estabas consiguiendo los montos para vos, ¿no?

Susana: Porque en sí digamos en cinco años más o menos, fue que, ¿cinco? No, menos, ¿no? que tengo la tarjeta así, corte creo que fueron tres años que se me reguló, que se me regularizó todo (risa) creo que hace tres años ya, tengo todo normal ya no me la cortan nada.

Entrevistadora 2: ¿Te cortaron más de una vez la tarjeta?

Susana: En sí, fueron dos veces ....

Entrevistadora 2: ¿Y ahí cuando te la cortaron fuiste al MIDES a reclamar?

Susana: Sí, porque yo dejé pasar un mes porque no sabía cuál era el tema, capaz que me la habilitaban el mes que viene, no sabía nada yo de eso, ¿viste? y como vi que no me la habilitaron fui ahí a ver qué era y ta' y fue como miraron ellos, que eran por los dos porque estábamos agarrando en dos núcleos (familias) y ta' pero después.

Entrevistadora 2: La otra vez, la segunda vez que tuviste tu tarjeta. ¿La otra vez por qué la cortaron?

Susana: No, la otra vez como que me la daban, pero yo no sabía que me la estaban dando, me la estaban dando a mi suegra.

(Susana, 24 años)

Estela cobra la tarjeta Uruguay Social y la asignación familiar pero cuando su compañero no se encuentra desocupado (como sucedía al momento de la entrevista), y trabaja muchas horas, las prestaciones se cortan. Es decir, cuando su sueldo supera el tope de ingreso establecido.

Entrevistador: Y ¿reciben la tarjeta de alimentación del MIDES?

Estela: Rubén la tiene porque le dieron a él. Bueno, estas muchachas fue lo que consiguieron también porque no nos había tocado. Pero bueno, le consiguieron que cuando Rubén empieza a trabajar ...

Entrevistador: La perdés ahí

Estela: Sí la perdés. Porque como que va al BPS y ven. Hay semanas que Rubén saca menos, porque trabaja menos horas, ¿no?. Este... es como que es un porcentaje del sueldo y se la dan

Entrevistador: Claro. Ahí le vuelven a dar la tarjeta

Estela: Sí, sí.

(Estela, 50 años)

Lo que produce mayor inestabilidad en el percibimiento de transferencias no sólo consiste en una alternancia con el mundo del trabajo, también, y posiblemente con mayor frecuencia, lo es la inestabilidad en los vínculos conyugales y la tenencia de los menores. Varios relatos nos debelan como se han “cortado” las transferencias o disminuido su monto al separarse de su pareja. Así algunos cobran por unos menores y no por todos, o simplemente se quedan sin ingresos de la asistencia. Es más frecuente encontrar este tipo de discursos entre los asistidos, que, por motivos de ingresos y trabajo, que generalmente se encuentra en el ámbito informal. Si bien, no es lo que sucede en la gran mayoría de los casos, pero existe, la ayuda puede suspenderse de un momento al otro, sin que la persona lo sepa.

Gabriela nunca pudo cobrar la asignación familiar por una de sus hijas, al separarse de su pareja y no tener la tenencia de la menor.

Gabriela: Claro, pero por la nena no, nunca recibí.

Entrevistador: ¿Por la de ocho no has recibido?

Gabriela: No porque el padre me hizo, después que nos separamos me hizo un juicio para pasarle la mantención. Y al final la vio, creo que no llegó al año y dejó de pasarle la mantención, entonces como tenemos tenencia compartida; yo no puedo hacer los trámites de asignación familiar.

Entrevistador: ¿La recibe él la asignación?

Gabriela: Tampoco.

Entrevistador: ¿No la recibe nadie?

Gabriela: No.

(Gabriela, 24 años)

La madre de Andrés dejó de cobrar la asignación al separarse de su compañero. Es decir, no cobra la asignación ni por Andrés ni por su otra hija de ocho años.

Entrevistador: ¿Y tu mamá recibe ayuda del MIDES o algo?

Andrés: No sé, ahora está fijándose si puede cobrar mi asignación. Porque se separó de ...

Entrevistador: Ah, ¿de la niña de ocho no cobra tampoco?

Andrés: No, porque cuando estaba junto con el padre de mi hermana cobraba, ahora como están separados tiene que hacer todo de nuevo...

(Andrés, 17 años)

A Clara le comenzaron a disminuir los montos de la TUS poco a poco, a medida que sus hijos iban cumpliendo la edad establecida: los dieciocho años.

Yo no me puedo quejar porque es algo que me dan, estee..., no te digo que yo esté desconforme porque no, ¡me dan! Me fueron bajando porque yo en realidad tenía más tarjetas. Nahuel cumplió los 18 y ya fue la tarjeta de Nahuel! Ya eliminaron la tarjeta, igual que Fabiana cumple 18 en enero y también y bueno y después quedan ellos y ta', nos desenvolvemos con la tarjeta, lo que cobra Lorenzo, juntamos pa' pagar el almacén con la asignación.

(Clara, 45 años)

Recordamos el caso que fuimos a visitar a causa de un reclamo, que fuera comentado en el capítulo II. La abuela cobraba la asignación de sus nietos. Su hijo murió, había estado preso. Su nuera era adicta a la PBC y veía de vez en cuando a sus hijos. Un día, el equipo de trabajo de campo del MIDES que realiza las visitas para el seguimiento de las transferencias monetarias del Plan de Equidad, va a relevar el domicilio de su nuera, a quien encuentra con sus hijos. Al aplicar el formulario de visita, se le otorga la TUS y la asignación familiar a ella, quitándole el cobro a la abuela que era quien cuidaba a los niños. Ante el reclamo, se visitó el hogar de la abuela y se corrigió la situación<sup>585</sup>.

Por su parte, Viviana (29 años) relata que ella se encuentra cobrando sólo por dos de sus cuatro hijos, pero en su caso no refiere a un problema de tenencia. Ella es madre de cuatro: dos varones, ambos de diferente padre (11 y 7 años) y dos niñas (5 y 3 años), ambas hijas de su actual pareja. Alejandro es el padre de sus hijas más chicas. Viviana fue criada por su abuela en el Cementerio del Norte, y vivió allí hasta sus 18 años, momento en que su abuela falleció. Vino a vivir al asentamiento en aquel entonces y fue cuando conoció al padre de su segundo hijo. En su caso, al momento de la entrevista cobraba solo por los varones debido a que no había registrado en el BPS a las niñas. Explica que no lo había hecho antes porque Alejandro *“estaba trabajando fijo y como que no, no teníamos como para ir a..... no teníamos tanta necesidad”*. Al momento, él se encuentra sin trabajo y por eso fueron al BPS a registrar a las niñas. Más que por el criterio de necesidad, es probable en su caso que el no registro de todos sus hijos ante el BPS se debiera al temor de que le cortasen las prestaciones.

El hecho de que los recursos desaparezcan un día no acontece sólo con las transferencias monetarias, también pasa con algunos equipos en el territorio. Clara y Lorenzo nos cuentan que el equipo de Cercanías que trabajaba con ellos, *“ya no están más en el barrio, no trabajan más con*

---

<sup>585</sup> Corresponde al caso que se menciona en el capítulo II. Nota de campo, setiembre de 2018.

*las familias de acá*”. Luis quería contactarlos por unos materiales para continuar la reparación de su vivienda o que los anotaran al Plan Juntos, pero perdió el teléfono que le habían dado, y no supieron más de ellos, tampoco los vieron más por el barrio.

### **La incomprensión de los mecanismos de acceso a la ayuda social**

Pese a la pretensión de transparencia y objetividad de los criterios para otorgar la ayuda social por parte del gobierno de izquierda que expusimos con mayor profundidad en el capítulo II, esto no se traduce en la percepción que los propios beneficiarios tienen de esa ayuda. No está claro cómo llega o se accede a las canastas del INDA, a los programas de proximidad, al Plan Juntos, a la tarjeta Uruguay Social.

No sólo es la incomprensión, a eso se suma el desacuerdo con los criterios utilizados cuando logran identificarlos. Recuerdo una llamada telefónica que tuve, mientras trabajaba en mi oficina al frente del dispositivo de campo que realiza las visitas para el otorgamiento y seguimiento de prestaciones sociales del MIDES. Era una señora que reclamaba por la TUS. Vivía en un barrio de la costa de Montevideo, caracterizado por el nivel socioeconómico alto y medio alto de sus habitantes. Ella me contaba que la vivienda que habitaba era prestada, que vivía con su hija en situación de discapacidad y su madre con dependencia severa. Ella estaba imposibilitada de trabajar debido al cuidado de su hija y su madre. ¡Necesitaba ingresos! Me reprochaba que no le correspondiera la TUS y argumentaba que tenía que hacerse pasar por una persona trans para poder adquirirla. A esto sumaba que, hacía un par de años, ella convivía con su pareja trans, y allí cobraban la tarjeta. Al separarse de su compañera, se quedó sin ese ingreso. Además, por la visita realizada por el equipo de trabajo del MIDES para valorar el grado de dependencia de su madre por el Sistema de Cuidados, se le cortó la asignación familiar que recibía por su hija. Que ella no quería nada de lo que le ofrecía el SNIC si no tenía ingresos. E insistía en la injusticia de que las personas trans reciben la TUS solamente por declararse como tal, y que a ella la visitaban asistentes sociales sin llegar a soluciones requeridas para su situación.

A continuación, presentamos los mecanismos que son descritos por los entrevistados frente a los mecanismos institucionales mencionados en los documentos oficiales de determinadas prestaciones y programas sociales.

**Tabla 8: Mecanismos percibidos de acceso a la ayuda social vs mecanismos institucionales**

Programa	Mecanismo percibido	Mecanismo institucional
Plan Juntos	Por derivación de técnico social	---
Tickets o Canasta INDA	Se desconoce, “no le dieron número”	Han variado, hoy ICC
Cercanías	“Me derivaron del MIDES” “enviados por la base de datos del MIDES”	Derivación (exigencia ICC)
UCC	Por derivación de policlínica Solicitud a técnico local	Derivación
Jóvenes en Red	Por derivación de técnico social (Estado u OSC) Por conocidos (amistades)	Derivación o captación
Pensión invalidez BPS	Certificación médica	Certificación médica
TUS	Proviene del PANES Gracias a ellos (ETAF) Por la asistente del Pereyra Rossell	Verificación de medios (ICC)
Yo Estudio y Trabajo	Sorteo	Sorteo con cupos “afirmativos”

Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo y material documental

Al contrastar las percepciones con los mecanismos “oficiales”, notamos la diferencia. Las primeras corresponden principalmente con criterios vinculados a personas, a técnicos de instituciones que los acercan a las prestaciones. “*Gracias a ellos*”, “*me derivaron*”, nos cuentan. Sin embargo, los mecanismos institucionales hacen referencia a dos opciones: el ICC y la derivación institucional. Pero este índice no existe en la referencia de los asistidos.

Tampoco se comprenden las reformulaciones que se instrumentan en los programas como las canastas del INDA<sup>586</sup>. Los cambios en las prestaciones parecerían no informarse claramente a sus beneficiarios. Lo que genera mayor distancia, más incompreensión de los criterios institucionales de justicia.

Por ejemplo, en 2016 se deja de entregar leche fortificada con la TUS. En lugar de ello, se otorga dinero. Se monetariza la prestación. En 2018, cambian los criterios de otorgamiento para las canastas del INDA, exigiendo a quien lo solicita tener un ICC correspondiente al beneficiario de TUS. Cristina lo entiende de la siguiente manera:

Entrevistador<sub>2</sub>: y el tema de la canasta que mencionaste que se cortó, ¿por qué razón ellos dicen que la cortaron?

Celia: Y porque el INDA no las está dando más porque supuestamente hay gente que vende la leche y eso, entonces...(…) todo cortaron, a la canasta ahora también.

Entrevistador<sub>1</sub>: ¿Y vos la habías recibido alguna vez la canasta?

<sup>586</sup> En 2018, la gestión de PAEC (programa de apoyo a enfermos crónicos) y PRIN (programa de atención al riesgo nutricional)- ambos programas del INDA- pasa a la División de Transferencias del MIDES; cambiando los criterios para su otorgamiento y el tipo de prestación. A la certificación médica solicitada, se incorpora el criterio del ICC correspondiente a TUS, y en lugar de una canasta se entrega una tarjeta. (Con excepción de los celíacos).

Celia: Sí, yo la estaba recibiendo, que ellas me hacían el papel cuando ellas venían.

Entrevistador<sub>2</sub>: Una vez por mes te daban la canasta.

Celia: No, cuando ellas venían me la daban, porque ellas me tenían que hacer el papel. (...). A veces venían cada dos meses.

Entrevistador<sub>1</sub>: ¿Pero ellas tenían un papel que te servía para una sola vez?

Celia: Una sola, claro. Si ellas venían, suponte a los dos meses, me hacían otro. No venían todos los días... (...) Era cuando ellas venían. Sí, porque a veces no podían, o tenían algo pa' hacer.

(Celia, 28 años)

### El ICC frente al criterio de “la necesidad” y “la injusticia”

Para los propios beneficiarios, las políticas de asistencia se comprenden en términos de “necesidad” y de “ayuda”. Aparece la idea de **justicia** fundamentada por el criterio de la necesidad, así resulta legítimo que quien reciba más prestaciones es el que más lo necesite. A su vez, quienes reciben los recursos tienden a percibirlos como “*una ayuda*”. Este criterio de justicia basado en la necesidad difiere, en algunos casos, respecto a la selección de beneficiarios que resulta de los criterios institucionales para el otorgamiento de las prestaciones. Los criterios institucionales se vuelven incomprensibles para ellos. Pero al intentar transmitirlos también revelan los artilugios de algunas familias para acceder a los recursos.

Si formulamos la pregunta: ¿quién recibe y quién no las prestaciones de la asistencia?, los propios asistidos dirán lo siguiente: mientras para algunos la asistencia es otorgada donde “*hay necesidad*”, otros reconocen la existencia de “*injusticia*”, sumado a la incomprensión de los mecanismos institucionales de selección.

“Donde hay necesidad”

Nos cuenta Estela, refiriéndose a los técnicos sociales de los programas de proximidad del MIDES.

“Ellos andaban en las casas donde había necesidad, porque en la otra manzana también pudieron conseguirle todo para la casa. El papá consumía droga y había vendido todo. (...), ... nos regalaron unas mochilas para empezar la escuela, traían calzado. A mí nunca me trajeron porque gracias a dios, tenía. (...) Pero había otras familias que no. Ellos le conseguían y les traían, mucha cosa, hicieron.”

(Estela, 50 años)

“Las injusticias”

Las mentiras y engaños suceden frente a los técnicos sociales que visitan a las familias para aplicarles el criterio para el otorgamiento de las transferencias monetarias. El empleo informal en la construcción, el almacén y las madres solteras aparecen como los engaños más recurrentes, como ya lo hemos expuesto antes. Develan las “mentiras” y el encubrimiento por parte de las propias familias asistidas tanto en lo referido a la integración del núcleo familiar o a los ingresos. Los hombres, que son quienes aportan la gran parte de los ingresos del hogar, muchas veces no son declarados en los mostradores o en las entrevistas que realizan los operadores sociales para otorgar la asistencia; tampoco son declarados en su totalidad los ingresos que resultan del trabajo informal. Veamos algunos relatos de lo que ellos nos dicen:

Iván y Mariana, cuentan las preguntas que les realizan los técnicos sociales del MIDES cuando los visitan en sus domicilios y explican el motivo:

Entrevistador<sub>2</sub>: ¿Si tenés vicios te preguntan?

Mariana: Sí, sí, ¿sabés porque lo preguntan ellos? ¿Por qué ellos lo preguntan?

Iván: Porque hay mucho relajo, es lo mismo. Si no lo mandás a la escuela

Mariana: Te la cortan

Iván: Te cortan la asignación (...)

Mariana: Ta, eso está bien yo lo veo bien

Iván: Es lo mismo que la tarjeta del MIDES. Hay mucho que tiene la tarjeta y así como esta con la cosa, la sacan en el súper y van y la venden

Mariana: O tienen almacén, o tienen panadería (...)

Iván: Yo tengo la tarjeta y los ticket pa' guardar, los ticket los guardo todo. Hoy o mañana me viene una asistente social que todavía, cuando me hicieron la tarjeta me dijeron que me iba a venir una asistente social

Mariana: Y no ha venido la asistente social

Iván: Yo todavía la estoy esperando. El día que venga, tengo una cajita así, así, ...con todos los recibos

Mariana: Yo compro algo y yo le pido boleta

(Iván 1, 41 años y Mariana, 40 años)

Por otra parte, Susana cuestiona:

“hay gente que sí lo necesita. Yo como que lo estaría necesitando como la ayuda, tampoco que voy a vivir siempre de esto porque no, no es así, pero como que es una ayuda sí, pero hay gente que se lo toma porque vos ves que hay gente que no lo necesita y ta' y lo tiene, pero no sé cómo se hace porque mira que el MIDES te pasa por miles de preguntas, porque pasa por miles de preguntas y no sabés cómo hace la gente. (...) Claro, viene una asistente social y también te pregunta, es más la pregunta que te hacen en el MIDES y yo no logro porque vos



ves gente que tiene tremendos autos, que sí trabajarán o no trabajarán, harán lo que harán, pero andan bien vestidos, tienen buenas cosas y vos lo miras después, los pasás en el súper y andan con la tarjeta del mides, ¿por qué? y yo pensaría “no lo precisa” y como también he visto gente que no la tiene y que la necesita, digo, hay cosas que. ¡O sea, el plan está bueno! ¿No? pero hay algo como que está mal por ese motivo de que hay gente que sí lo necesita y gente que no, hay gente que, o sea ¿cómo no pueden ver que esa persona no lo necesita?, no sé si harán algo o no sé!

(Susana, 24 años)

Aparece la necesidad como criterio de justicia social. Pero ¿qué es la necesidad para ellos?

Pasar hambre, más aún si hay niños, no tener dinero para poder enviar los niños a la escuela (los útiles, la túnica, los zapatos, el transporte), tener frío.

Claro, no, eso es porque hacen la leche y eso, como una merienda en... una señora que hace en una iglesia cerca de casa allí, y otra que hace cerca de la escuela, y otra que pusieron ahora ahí al lado del colegio de mi hija, tipo un comedorcito. Y me los dijeron para llevar. Hay otros niños que precisan más que los míos, realmente, porque hay otros niños que necesitan. Están esperando a que llegue el día de la escuela para poder tomar un vaso de leche o comer. Ta, a veces nosotros pasamos mal, pero tampoco... ¡guau! todos los días. Pero ta, yo le pido a mi madre y después se lo devuelvo cuando cobro asignación... Me socorre mi madre a veces, hasta a veces más de lo que uno quiere, pero igual. Me socorre mi madre porque yo después le devuelvo. Mi hermano es de juntar plata también, con la asignación junta plata y “sí, tomá”. Porque la bebé es la ahijada. ¡Ah! todo pa’ la Yamila [ríe]. Y ta’, y ahí la vamos llevando. Ta, a mí tampoco me gusta que vayan al lugar, ellos no salen a ningún lado. No van a cumpleaños, no van a ningún lado. El grande porque dicen que se burlan porque es sordo, ....

(Celia, 28 años)

### **Los intersticios de la ayuda**

El relato de Susana que presentamos a continuación pone en perspectiva la “ayuda” del Estado. Aún teniendo determinadas características de precariedad y de insuficiencia, genera un piso que permite al menos, para algunos, salir de la extrema urgencia, y poder pensar en la educación de los niños. No sabemos si con algún tipo de ayuda, Susana hubiera podido continuar sus estudios hace diecisiete años, pero sin duda, estaría en mejores condiciones de hacerlo. Cuando pensamos en la gratuidad de la educación y lo relacionamos con la deserción escolar que existe, es difícil comprender por que en un país donde hasta los estudios universitarios son totalmente gratuitos y sin examen de ingreso, no existen mejores logros educativos. Cuando nos enfrentamos a situaciones de vida como la de Susana, donde el trabajo es sumamente inestable y también sus redes familiares, donde hay necesidad material y social, y hay que pagar boletos de transporte, ropa, materiales, etc., donde hasta existen estigmas autoimpuestos de incapacidad intelectual, son otras las barreras que aparecen, y esas se esconden, y no se tratan. Es allí, donde la asistencia aparece para algunos, en esos intersticios, brindando boletos, surtidos, mochilas para la escuela,

etc. Es claro, a partir de sus relatos, que muy pocos llegarán a finalizar el bachillerato y mucho menos continuar estudios terciarios. Susana reflexiona sobre la ayuda que existe actualmente y no que su familia no tuvo:

“Entrevistador: Vos dijiste que hiciste hasta primero de liceo y ¿Por qué? ¿Por qué no seguiste?”

Susana: Y porque me habían dado como cuatro bajas, ¿viste que si te quedabas con tres podés dar algún examen y pasás con dos? Entre febrero das algún examen, si salvas uno de esos tres podés pasar a segundo ponele, en mi caso ¿no? y ta, yo como vivía con mi tía porque mi madre falleció cuando yo tenía cinco y ta mi padre se fue por el mundo y me quedé con mi tía que era la tía de mi madre, tampoco era mi tía, tía y ella dijo que, ta porque ella tenía cuatro hijos más a mí y a mi hermano y ella trabajaba en la calle **y no tenía tampoco ayuda del gobierno así como da ahora tenemos hace años atrás**, no tenía nada y entonces ni siquiera asignación por nosotros, ¿viste que antes se cobraba cada dos meses creo? No tenía por nosotros y ta’ y dijo que no nos podía mandar más y porque me dijo: “si vos repetís no vas más” pero bueno! ¡Se ve que no me daba el bocho en ese momento! (risas) y repetí y ta’ y no fui más y ta’, fue eso. Mi hermano iba a una escuela especial y también, ...

(Susana, 24 años)

“*Gracias al Mides*” obtuve esto y esto otro, o “*gracias a ellos*” refiriéndose a los técnicos sociales que trabajan en el MIDES. “*Tremenda mano, me dieron...*”, “*me ayudaron en todo*”; “*me sentí súper apoyada en un momento crítico de mi vida*”. Existe en muchos relatos un gran agradecimiento. Aflora, en forma de gratificación y agradecimiento, esa necesidad de sentirse reconocido. Esta ayuda que es bienvenida no está exenta de críticas por algunos. Los reparos que emergen refieren -como lo hemos analizado- a la imprevisibilidad, la atención a unos, pero a otros no, a la ausencia o dificultad de obtener la ayuda para los hombres, etc.

### ¿Qué reciben?

Podemos separar en tres grandes rubros la ayuda que les llega del Estado social de la izquierda: el dinero, las especies o recursos materiales y el acompañamiento social. El trabajo y la vivienda, que son dos grandes ausentes reclamados en varios documentos e investigaciones<sup>587</sup>, también por las personas que habitan en condiciones de emergencia habitacional y que además se reconoce por el propio Frente Amplio<sup>588</sup>, emerge en algunos registros. Soportes fundamentales de las condiciones

---

<sup>587</sup> MIDES DINEM, ‘Pobreza, Inclusión Social y Desigualdad En Uruguay. Avances y Desafíos Pendientes’ (MIDES, 2015) <<http://dspace.mides.gub.uy:8080/xmlui/handle/123456789/1043>>; Sandra Leopold y otros, ‘Las Trayectorias de Inclusión Como Estrategias de Integración Social’, in *Cuadernos de Ciencias Sociales y Políticas Sociales* 2, 2, Universidad de la República (Montevideo, Uruguay, 2015).

<sup>588</sup> Consultar el programa del Frente Amplio para el gobierno 2020-2015: Frente Amplio, « Bases programáticas 2020-2025 ».

de vida - el trabajo y la vivienda- asoman en la participación del programa Uruguay Trabaja, en una mención un tanto aislada a las capacitaciones de SNIC y, fundamentalmente, en el Plan Juntos.

Pero trabajo y vivienda no hay para todos. A Uruguay Trabaja, luego de cubrir el perfil requerido se ingresa por sorteo. A las viviendas del Plan Juntos por derivaciones de técnicos. Y en tanto, son unos cuantos que esperan que estos recursos lleguen. “ *Me lo dijo una vecina que están anotando para Uruguay Trabaja, ..., bueno y me anoté. Me dicen: no, no saliste. Y bueno ta’, no salí, no salí, pero era una ayuda más, ¿no?*” Nos cuenta Mariana con la ilusión sin esperanza.

Camila, por su parte, se cuestiona el motivo de porqué no le tocó el Plan Juntos.

“Como que veo que acá en el barrio a todo el mundo le han hecho ¿entendés? ¿y por qué a mi no? Si yo también estoy en el MIDES, ven la situación en que yo vivo, que la casa no es mía, que no es que me moleste vivir con ellos, pero, por ejemplo, como yo digo, voy a cumplir 40 años y quiero estar sola con mi marido y mis hijos de repente y no tengo la posibilidad de hacerme una casa y comprar los materiales ¿entendés? Y si ellos tienen la posibilidad de hacértela, ¿por qué le hacen diez casas a una misma persona que se vive mudando y la vive vendiendo y a mi no?

(Camila, 39 años)

Debido a la manera en que estas prestaciones y recursos llegan a las familias es difícil realizar una clara separación entre los rubros respecto a las valoraciones de quienes las obtienen. De todos modos, presentamos ejemplos.

El dinero

La mayoría de las mujeres entrevistadas reciben las asignaciones familiares del Plan de Equidad y la TUS. Otras menos, la tarjeta INDA. Los jóvenes que participan en Jóvenes en Red perciben una beca de 800 pesos uruguayos (22 euros<sup>589</sup>). Las pensiones por Invalidez y discapacidad también aparecen mencionadas, posibilitando en algunos casos la solicitud de préstamos al BPS, cuestión que no acontece con las otras transferencias. Esta característica le otorga otro estatus cuando se es beneficiario del BPS.

Recuerdo que, realizando una visita para la prestación de Asistencia a la Vejez, entrevistamos a una pareja. Ella recién había cumplido los 65 años, y por ese motivo estaba solicitando la asistencia.

---

<sup>589</sup> Se calcula al valor del euro en julio de 2018, momento del relevamiento. Valor aproximado.

El acababa de cumplir los 70 años, edad en la que siendo beneficiario de Asistencia a la Vejez se pasa automáticamente a ser beneficiario de la pensión a la vejez. El monto es el mismo, la única diferencia es que la primera es gestionada por el MIDES y la segunda por el BPS. El señor hablaba con cierto orgullo de ser un pensionista del BPS y poder acceder de una vez por todas a otros beneficios (posibilidad de sacar préstamos, por ejemplo).

Respecto a las asignaciones familiares y la tarjeta Uruguay Social hemos expuesto antes los inconvenientes que se presentan para su acceso y las distintas objeciones que existen respecto al criterio de otorgamiento y los usos del dinero. No obstante, quienes las reciben no presentan críticas. Para ellos, recibir ese dinero es “una ayuda”. Y “no me puedo quejar, porque es algo que te dan” dice Claudia, refiriéndose a las prestaciones monetarias. “Yo no quiero tampoco hacerme rico de un día pa’ otro. Yo con que me de pa’ sobrevivir ya está y alguna cuenta que tenga pagar...” dice Mariana.

Las especies, lo material

Las especies llegan a las familias a través de los técnicos sociales, fundamentalmente de los programas de proximidad (en algún caso excepcional por las Oficinas territoriales del MIDES o SOCAT). Dentro de esta categoría encontramos una serie muy distinta de objetos. Pañales, cunas para bebé, surtidos de comestibles, tickets de alimentación o para transporte, frazadas, materiales para la vivienda, colchones, ropa provista por donaciones, leche en polvo, canastas navideñas, libros, materiales escolares. Esta amplia gama de rubros se debe a la flexibilidad en la que se enmarcan los programas de proximidad, que disponen de determinadas cuotas para ofrecer a sus beneficiarios ante momentos de necesidad o según sea el caso.

Fernanda cuenta sobre la vergüenza que sentía al momento de explicar sus penurias para poder lograr ayudas materiales tal una de su vecina había obtenido.

Fernanda: Vienen hablan, ta’. A ver que, que análisis le van a hacer a los nenes, y eso, a ver si me pueden ayudar.

Entrevistador: Y vos no les comentaste, che, aquella le dan y a mí no. (...)

Fernanda: No, no, no lo he hecho. No, porque no...

Entrevistador: Te da, te da pudor, vergüenza, ¿qué?

Fernanda: Claro, no me animo a decirle, ¿yo le digo “cómo le digo?”. Y ella me dice (refiriéndose a una vecina con quien habla del tema), “pero tenés que hacerlo como yo, como yo le digo, le comentaste si te pueden ayudar”. (...)

Fernanda: Si, mi vecina les dice, necesito tal cosa y no puedo comprarlo.

Entrevistador: Ah. Es directa, ni siquiera...

Fernanda: Sí, claro.

Entrevistador: Pero vos indirectas así, tipo... "ah sabés que empiezan las clases y se me está complicando con la túnica, la mochila", ¿nunca le dijiste así?.

[Risas de los dos]

Fernanda: No, nunca.

Entrevistador: ¿Y ella no te pregunta? Por ejemplo, "va a empezar las clases, necesitas algo Florencia". ¿No te dicen así?

Fernanda: No, no.

(Fernanda, 24 años)

Así como Clara no se queja de las transferencias monetarias porque es lo que le dan, Fernanda agradece que le ofrecieron lo que nunca iba a tener por sus propios medios, por ejemplo, participar en el Plan Juntos y tener una vivienda en buenas condiciones.

Por otra parte, Clara nos cuenta que varios de sus hijos pasaron por Jóvenes en Red, pero ella quiere anotar a otra y no le permiten, porque está estudiando, no entra en el perfil. A su vez nos dice que otros técnicos del MIDES vinieron para ayudarlos y le entregaron unas chapas para mejorar su vivienda, que es lo que a ella más le importa. Ve que a otros vecinos los han ayudado, pero a ella las chapas que le dieron eran muy pequeñas para la edificación que tenía, no le sirvió para nada.

Me trajeron dos chapas que vos no sabés lo que eran las dos chapas. Dos chapas que no medían un metro. Y me hicieron tomar medidas, por ejemplo, a mi se me llueve toda la casa, y me hicieron tomarle las medidas al techo, y digo ta', de última, si no me ayudan con una vivienda por lo menos si me arreglan el techo está todo bien ¿verdad?, pero aparte como yo digo, yo no quiero que me lo regalen, yo no tengo plata para comprarme una casa. Vos vas a comprar una casa precisás una garantía, precisás, entendés, pero si te dan una oportunidad de pagar de a poco, de última, vamo' arriba, pero no. Yo veo que acá le hacen a uno, se mudan, van, venden, después vuelven al barrio, le vuelven a hacer otra, vamo' arriba.

(Clara, 39 años)

Como veremos a continuación, estos programas no sólo ofrecen este tipo de objetos, también obtienen cupos y derivaciones para otros programas. Javier lamenta no haber entrado en Cercanías, pero no por el trabajo mismo que el programa realiza con las familias sino porque es una manera de obtener ayuda para mejorar la vivienda.

Nosotros queríamos entrar en ETAF. Porque por el tema también de que, ...si nos podían ayudar acá, para agrandar acá. Porque claro, es chiquito, mire pase por acá...

(Enseña la habitación)

(Javier, 28 años)

El acompañamiento social

Controles médicos, ayuda con los trámites, motivación para continuar los estudios, paseos, talleres y cursos, derivaciones para obtener otras prestaciones (las transferencias monetarias o el Plan Juntos, por ejemplo), apoyo emocional y moral, la posibilidad de conocer otras realidades, y también “*una pérdida de tiempo*”.

Entre la moralización y el reconocimiento se ubican las apreciaciones sobre los programas de proximidad. Susana hace cuatro años participó en el programa Uruguay Crece Contigo. A través del contacto con el equipo técnico consiguió primero la cabaña de TECHO y luego pudo ingresar al Plan Juntos. En el momento que ingresaron a UCC estaban atravesando grandes dificultades. Se le otorgó tickets de alimentación del INDA, y los técnicos hacían el seguimiento a la atención de la salud de sus hijos. El acompañamiento social de UCC duró un año. Luego, Susana participó del programa Cercanías. Le entregaron surtidos de comestibles, pero en este caso, para ella fue medio pérdida de tiempo. El equipo se enfocó en atender la situación de falta de trabajo de su compañero, insistiendo en la entrega de currículos. Jorge consigue changas por conocidos, como ya lo comentamos. Ella ahora participa en Uruguay Trabaja, donde recibe como contrapartida 7414 pesos uruguayos (176 euros)<sup>590</sup>. Además, cobra 5400 pesos uruguayos por la TUS y 3400 por asignaciones familiares (128 y 81 euros respectivamente) por sus cuatro hijos.

*“Me ayudaron un montón, en un montón de cosas. Ellas fueron las que me anotaron en el plan de viviendas”* dice Victoria, refiriéndose a las técnicas del programa Uruguay Crece Contigo. *“Sabés que tenés a alguien que sabés que te está apoyando”* nos dice. Y en su valoración conjuga lo material con lo inmaterial.

Te venían a controlar si vos tenías los controles al día de tus hijos, si iban a la escuela, si iban al jardín. Te hacían el chequeo de la nena de nutrición a ver cómo estaban, te anotaban si vos querías para un jardín o un CAIF a los nenes, te ayudaban si necesitabas algo o a veces no tenías para darle de comer, ellas te ayudaban con tickets, te ayudaban a sacar fecha yo que sé o pa’ la pediatra o te ayudaban para sacar ehh, alguna partida de nacimiento.(...), cuando ella era más chiquita me traían los bolsones del pañales, cuando donaban, me regalaron frazadas, me regalaron la cuna para ella que yo no tenía. (...) Esta bueno porque sabés que siempre tenés a alguien que sabés que te está apoyando y que necesites algo y que están ahí, está bueno, al menos yo con las de Uruguay Crece estoy muy conforme. Siempre, siempre, se lo agradecí porque me ayudaron un montón y gracias a ellas ¡tengo esto! (señala la casa) Entonces. (...) mil gracias le tengo que dar porque si ellas no nos anotaban capaz que yo seguía en mi cabañita.

(Viviana, 29 años)

---

<sup>590</sup> Valores vigentes a marzo 2020.

Sin embargo, este tipo de ayuda también termina. Elisa (19 años) nos cuenta que el equipo de Uruguay Crece Contigo estuvo con ella durante todo su embarazo, pero una vez que nació su hijo, estuvieron unos meses y se fueron.

...después que nació Elías, este, eh, como que ya viste, ya, ellas por ejemplo pasaron todo el embarazo conmigo, ¿no?, trabajaron conmigo, venían a mi casa, ¿viste?, pero ta, después que nació Elías, como que ya no, estuve creo que unos meses trabajando con ellas y después ya no....

(Elisa, 19 años)

Por otra parte, la flexibilidad de los recursos y la vinculación con cada familia se traduce en que la ayuda no resulta igual para todos, en tanto existe la comparación entre unos y otros. Es aquí, cuando surgen los descontentos. Gabriela cuenta que las técnicas del programa no la ayudaron siempre que lo necesitó, o al menos no de la misma manera que lo hicieron con el resto de sus compañeras del Plan Juntos.

Gabriela: Mirá, si yo le, como que les pedía que realmente necesitaba de que estaba pasando mal, ella de alguna manera me respondían, pero si yo no..., no les pedía algo o no necesitaba nada de ella, como que (.) que les daba lo mismo, estás o no estás, es lo mismo. (...) Solo si pasaba alguna situación.

Entrevistador: Y crees que eso, esa forma de relacionarse contigo, de las técnicas, que se daba por como la relación que tenían entre ustedes o como eran ellas, en su forma de la personalidad, ¿cómo lo ves eso?

Gabriela: Es que ellas en si nunca me trataron mal, porque las veces que yo iba a la policlínica a juntarme con ellas nunca me trataron mal, ¿entendés? Pero no veía tampoco un interés como de querer ayudar a una persona. (...) Ellas me iban a seguir apoyando, pero al final no me apoyaron ni cuando estaba en el programa ni ahora que salí del programa.

Entrevistador: ¿O sea que no tenés muy buen recuerdo de ese programa, de UCC?

Gabriela: No, la verdad que, para nada, al menos yo, porque yo escucho otras participantes que también están con UCC y pa', que Verónica me ayuda en esto, que, en esto, que en aquello.'

(Gabriela, 24 años)

## **La ayuda no es un derecho**

Entre todas las valoraciones que revelamos en las entrevistas realizadas existe algo en común. Para ninguno de ellos, la ayuda social es percibida como el ejercicio de un derecho. Ello no les impide opinar sobre los criterios de otorgamiento y la calidad de lo que reciben. El inmenso agradecimiento, o -en el menor de los casos- la indiferencia, da cuenta de una relación que se establece como una dádiva.

Es muy ejemplificador la opinión de Wilson. Él valora las políticas del Frente Amplio, dice: *“se ha mejorado mucho para la gente pobre, como ser el MIDES, se ha hecho mucho...”*. Sin embargo, su crítica se traslada hacia quienes reciben, *“los cante”* dice... *“los que se quejan es porque esperan todo de arriba”*. Él piensa que uno tiene que valerse por sí mismo, que no hay que esperar que te vengán a dar, rechaza y le da bronca y vergüenza quienes se encuentran tirados en la calle tapados apenas por un cartón, a la espera de un pan o un vaso de leche del vecino. *“ Me daba asco, como vergüenza propia me daba, ¿entendés? ¡mirá cómo andás descalzo tapado con un cartón! (...) ¿No te da la sangre para salir por lo menos a pedir un trabajo? (...) Pero es porque esperan a que el vecino les traiga un refuercito y la vecina un vaso con leche.”*. Tampoco recuerda o acusa recibo de lo que mencionó unas palabras antes, cuando el mismo fue a buscar un trabajo y no lo encontró y volvió a lo que conocía: el hurto.

Entre el agradecimiento de unos y la crítica de otros hacia los que no se ganan la vida por medios propios, consideramos que la ayuda no es percibida como un derecho. Y podríamos arriesgarnos a decir que el trabajo tampoco, ni las condiciones en que éste se realiza.

## **Conclusión del capítulo**

La inestabilidad y la inseguridad social están presentes en las vidas de las poblaciones más desfavorecidas. Esto se refleja en la inestabilidad de los vínculos con las familias, las parejas, los vecinos, con la ayuda social del Estado y con el trabajo. La situación de inseguridad social de los padres, a su vez, se traduce de alguna manera en los cuerpos y en las vidas de los niños. Las situaciones de precariedad habitacional y la dificultad en el acceso a los servicios de infraestructura urbana juegan su papel en la fabricación de deficiencias. La miseria afecta las emociones, la salud, las condiciones del aprendizaje y el desarrollo. La inestabilidad de los vínculos familiares, la inseguridad económica, genera situaciones que afectan al sujeto. La necesidad de salir a buscar recursos y la maternidad temprana muchas veces para las mujeres, refuerzan la opción de abandonar los estudios como una posibilidad, o de insistir en una incesante búsqueda de un trabajo de calidad, reforzando las características del punto de partida.

Distinguimos, entonces, las siguientes fuentes de la inseguridad social. Por una parte, la inestabilidad de los vínculos próximos (las familias, los vecinos), la ayuda social del Estado y el medio de vida, la precariedad del lugar para vivir y de los servicios de infraestructura urbana. A lo



que se suma la inseguridad civil: las violencias (en el barrio, intra-hogar, la discriminación institucional y estructural), la informalidad como estrategia de vida.

En el gran cúmulo de dificultades para quienes viven en la miseria, es difícil determinar donde empieza la génesis de un problema que contribuye, además, a alimentar a otro. Es complejo rastrear las situaciones de ruptura cuando hay una historicidad de miseria instalada. A esto, se agrega un escenario de violencia en los territorios, donde los servicios sociales comienzan a volverse también inestables. Las ambulancias y el transporte no llegan a determinados barrios, las policlínicas cierran o interrumpen sus servicios, los trabajadores sociales se retiran, etc.

La mirada del relacionamiento de los habitantes de un barrio con el resto de la ciudad permite visualizar las relaciones que se establecen y en las que, muchas veces, se encuentra la búsqueda de un medio de vida (el queche, el trabajo, el robo). Sin embargo, también se expresan al interior del barrio, presentes en conflictos por venta y consumo de droga, también solidaridades –acciones colectivas- en busca de un mejor habitar, distanciamientos y diferenciaciones escapando al estigma y la discriminación estructural. Los códigos del delito parecen haber cambiado en los barrios, justo en el momento en que la izquierda llega al gobierno nacional con la intención de reforzar el Estado social. Pero poco conocemos de la transformación que han producido estos procesos interconectados.

Por otra parte, el recurso de la asistencia social que alcanza a distintas poblaciones, luego de una crisis económica y social marcada por un fuerte deterioro del mercado de trabajo y de las relaciones sociales, se enmarca en una diversificación de las poblaciones atendidas, en una heterogeneidad de la pobreza que procura asistir. Esta diversidad se compone por quienes pasan por un proceso de descalificación social que los lleva fuera del mercado de trabajo formal con protecciones sociales en diferentes momentos del tiempo. Así se asimilan dentro de la categoría de asistidos a los pobres que han tenido trayectorias distintas respecto a la temporalidad del contexto socio histórico. Esto dificulta la construcción de una identidad de clase o de actor colectivo y estimula las diferenciaciones descritas. Esta cuestión resulta similar en varios estudios sobre los beneficiarios de la asistencia social tanto en países europeos como latinoamericanos<sup>591</sup>.

En este sentido, podemos diferenciar la ayuda social en tres formas. Las transferencias en dinero que actúa sobre los recursos monetarios y permite contar con un ingreso más o menos estable,

---

<sup>591</sup> Serge Paugam, *Las formas elementales de la pobreza* (Madrid: Alianza, 2007), p. 55.

aunque insuficiente para cubrir las necesidades. Estas son cuestionadas solamente cuando se cortan. El acompañamiento social, bajo una mirada fundamentalmente psicologizante o moralizadora sobre el individuo, que opera sobre la urgencia con recursos materiales e intenta una socialización que logra a veces, pero no siempre. Respecto a estos programas hay valoraciones contradictorias. Tanto agradecimientos como reclamos se expresan, dependiendo de los recursos que movilizan en cada situación y de la empatía que generen con los técnicos.

En ello, aparecen los programas más solicitados: Uruguay Trabaja y el Plan Juntos. ¡Trabajo y vivienda! Llegan bajo cupos y sorteo, dejando fuera a muchos. Este tipo de programas tiene mejores rendimientos sobre la integración social. Uruguay Trabaja constituye una forma de incorporar a quienes nunca han tenido una experiencia laboral con derechos, les posibilita continuar o iniciar estudios, también es una posibilidad para quienes hace mucho han abandonado la búsqueda de trabajo de calidad y se han replegado a otros medios de vida. El Plan Juntos emerge como una posibilidad clara de mejorar su vivienda sin tener que trasladarse del contexto que conocen ni exigencias de otro tipo, además de permitir a las mujeres una instancia de construir otro tipo de sociabilidad con sus compañeras de trabajo, de salir de la casa, de aprender un “*oficio de hombres*”. Estos programas, además de actuar en lo material, actúan sobre la valorización moral, a diferencia de lo que a veces sucede con otras áreas del Estado social que se pretenden universales, que los desvaloriza, los expulsa o no los entiende.

Por otra parte, es interesante señalar que la desvalorización, la humillación y la discriminación a la que se ven expuestos no emerge tanto por el hecho de considerarse “asistidos”, por ser la “población MIDES” como otros los definen. No decimos que esto no suceda, pero a partir de sus discursos distinguimos dos tipos principales de diferenciación. Por un lado, la descalificación social resulta de la distinción que tienen entre ellos mismos como la reafirmación de una determinada dignidad a partir de su identidad, como ella sea entendida el buen pobre que no mal gasta el dinero de la asistencia, el pobre limpio, el que gana la vida por sus propios medios así sea de manera ilegal, pero no vive de la mendicidad ni de los desechos ni de la asistencia del Estado). De esto ya nos hablaban Paugam y Simmel al mostrar como la humillación que sienten los asistidos los lleva a intentar disimular la inferioridad de su situación con el entorno y mantienen relaciones distantes con quienes sufren situaciones similares. Esta humillación les impide desarrollar cualquier sentimiento de pertenencia a una clase social<sup>592</sup>. Por otra parte, la distancia que se expresa con quien es identificado como superior o externo, lo que generalmente sucede frente a los

---

<sup>592</sup> Serge Paugam, *Las formas elementales de la pobreza* (Madrid: Alianza, 2007), pp. 55–54.

profesionales y los funcionarios del Estado social clásico “*universal*”. Notamos la desvalorización de las personas vulnerables por su baja escolarización, por el lugar donde viven y la incompreensión de las reglas y los procedimientos institucionales. Quienes logran vencer esta distancia son sumamente valorados, por ejemplo, los técnicos sociales del MIDES o de las OSC que consiguen comprender las dificultades que enfrentan las poblaciones más desfavorecidas.

En suma, durante el transcurso del Estado social del Frente Amplio, observamos mejoras en las condiciones de vida de nuestros entrevistados, pero no tanto mejoras en las situaciones vinculadas al trabajo, a procesos de integración social. A algunos pocos les llegó el Plan Juntos; a otros una ayuda monetaria para materiales de la vivienda, hay dinero medianamente estable para cubrir un porcentaje de los gastos alimentarios a través de las transferencias monetarias. Como hemos visto a lo largo de estas páginas, la falta de trabajo con protecciones y las opciones de sobrevivencia que afloran están presentes en el escenario en el cual transitan nuestros entrevistados. Hay quienes tienen más arraigo a lo que suele llamarse “la cultura del trabajo”, mientras que otros -desalentados o dubitativos- enfrentan la pugna entre las distintas opciones legales e ilegales para mejorar sus condiciones de vida.

Este último tipo de situaciones es ilustrado claramente en el diálogo entre jóvenes que se presenta en el filme “Los olvidados”<sup>593</sup>, donde uno de los protagonistas se cuestiona -luego de haber caído en la cárcel por hurto un par de veces- por los dos caminos: trabajar para ganar poco dinero o ir por las vías ilegales para lograr algo más que la subsistencia. Aunque, a veces, transitada esta última opción, el estigma del pasado y la impaciencia ante la búsqueda de un trabajo en el presente que no se logra, los condena a no poder salir de la situación anterior. La pobreza parece reproducirse más rápido de lo que llega el Estado. Algunos mejoran un poco sus condiciones de vida, mientras el trabajo digno y estable no llega, y en él, la esperanza, el futuro.

---

<sup>593</sup> Agustín Flores, *Los olvidados*, Montevideo, Uruguay, Trapecistas Producciones, 2018.

## Capítulo VI : Trayectorias y casos de movilidad social

### VI.1. Las trayectorias de los asistidos

“El origen de las perturbaciones que afectan el equilibrio social debe buscarse en los procesos de vulneración que "arruinan a los pobres" nos dice Castel<sup>594</sup>. Tanto Castel como Paugam en Francia, y Robles como Supervielle y Quiñones en América Latina<sup>595</sup>, analizan la desafiliación, la descalificación o la exclusión social, según sea el caso. Sostienen que no se trata de un estado permanente, sino que deviene de un proceso con distintas gradaciones. Esto es lo que encontramos en nuestro trabajo de campo. Vidas de poblaciones que han transitado por diversos estados respecto a su integración social, donde se entrecruzan precariedades y rupturas, períodos de trabajo y de no trabajo. No es solamente un problema de bajos salarios, fundamentalmente, encontramos inestabilidades en los medios de sobrevivencia, y una búsqueda incesante de ocupaciones o medios para generar ingresos, si bien sus formas son precarias.

Aunque resulte paradójico, quienes han sido los más estables en este sentido, son aquellos que se han instalado en el submundo de la informalidad, de la precariedad, de la inseguridad social. Podríamos recordar a los marginados de ayer, que repiten algunas características hoy: la desorganización familiar, las conductas anómicas, la baja escolarización, estar por fuera del mercado de trabajo formal.

Los rasgos más generales que caracteriza a todos ellos es que ninguno terminó la educación media completa. El nivel educativo más alto lo alcanzan Bruno y Celia con cuarto año de liceo (corresponde a diez años de recorrido educativo). El primero se encuentra en un estado de desafiliación límite: en la calle. Ella, en el grupo de los desprotegidos: una ama de casa, ayudada por las prestaciones del Estado y lo que su pareja le brinda a diario para la comida y los gastos básicos. Conviven con problemas de ausencia en el trabajo y de insuficiencia de ingresos, también

---

<sup>594</sup> Castel, Robert, *La Metamorfosis de La Cuestión Social. Una Crónica Del Salarido*, op.cit. , p. 92.

<sup>595</sup> Ver en: Serge Paugam, *La disqualification sociale: essai sur la nouvelle pauvreté*, 1. éd., Paris, Presses universitaires de France, 1991, 254 p ;

Castel, Robert, *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, op. cit. ;

Marcos Supervielle y Mariela Quiñones, « De la marginalidad a la exclusión social: cuando el empleo desaparece » dans *Trabajo y producción de la pobreza en latinoamérica y El Caribe: estructuras, discursos y actores*, CLACSO., Buenos Aires, Argentina, 2005, p. 99-136.

Fernando Robles Salgado, ‘Contramodernidad y Desigualdad Social: Individualización e Individuación, Inclusión/Exclusión y Construcción de Identidad. La Necesidad de Una Sociología de La Exclusión’, *Revista Mad: Revista Del Magíster En Antropología y Desarrollo*, ISSN 0718-0527, N°. 12, 2005, 2011 <<https://doi.org/10.5354/0718-0527.2005.13939>>.

con la inestabilidad en los empleos quienes lo consiguen de a ratos, y con la búsqueda de medios de sobrevivencia en la informalidad. Otros, pueden hacerlo en la ilegalidad. No aparecen en sus discursos los reclamos clásicos del asalariado por los bajos salarios y las condiciones laborales en el marco de un colectivo. No hay reivindicaciones obreras. Ser un obrero pobre parece ser estar en otro estatus. Claramente, en muchos de los casos, en sus trabajos no hay patrón, no hay empleador, o éste es esporádico. Esto no significa que no se quejen de sus trabajos ni de las circunstancias en que lo practican, ni que falte reflexión sobre sus condiciones y medios de vida, pero no encontramos una reivindicación colectiva, corporativa. Estas suceden, en todo caso, por los servicios del barrio: el acceso al agua potable, la electricidad, la policlínica, la llegada del transporte colectivo, el saneamiento. La siguiente frase de Miguel nos hace pensar al respecto:

Pero si vos hacés una manifestación, ¿te discriminan? Te mandan a la policía, ¿entendés? Lo veo bien, porque si vamos a hacer una manifestación, vamos a hacerla, pero si somos todos ignorantes ¿qué podemos protestar? ¿qué código podemos poner por delante? Si sabés que sale cualquier legislador por la tele y en cinco segundos te dice dos palabras que las lee, se las da un escritor “tomá, tenés que decir esto” y te tapa la boca, y te sale con un artículo, con un código, que uno ignora eso ¿me entendés? ”.

(Miguel, 36 años)

En lugar de concentrarnos en las situaciones actuales de nuestros entrevistados, que en gran parte ya hemos descrito, nos enfocamos en observar los procesos y los mecanismos que han operado en los distintos estatus desempeñados en sus vidas. Repararnos en cómo han sido sus trayectorias. En primer lugar, consideramos la clasificación propuesta al inicio del capítulo, distinguiendo entre los desprotegidos, los vulnerables y los protegidos. Son todas historias que transitan por la inestabilidad y la precariedad de protecciones, una inseguridad que comienza de manera temprana en sus biografías con abandonos familiares, pérdidas y violencias, en muchos de los casos.

Consideramos los siguientes elementos para describir las trayectorias: su origen, ¿de dónde vienen?, los factores que le impiden salir de la situación en que se encuentran, que la mantienen o que la transforman, los distintos medios de vida adoptados, las condiciones materiales en las que viven y sus lógicas de sociabilidad, y cómo es su relación con la asistencia y el Estado social.

### **Instalados en la precariedad: los desprotegidos**

A quienes llamamos los “desprotegidos”, están instalados en la precariedad, nunca accedieron a las protecciones del trabajo. En este estatus, hay una clara separación de la división sexual del trabajo: las mujeres transitan en su rol de reproducción y los hombres en su rol de proveedor de

recursos vinculados a la producción<sup>596</sup>. Transcurre en una especie de lógica de reproducción, donde padres e hijos establecen una continuidad en sus roles y oficios, generación tras generación.

### **Ellas: “las madres asistidas”**

Las mujeres, como lo son los casos de Susana, Valeria, Gabriela, Celia, Viviana y Camila tienen un recorrido típico: de una precariedad material y una desprotección familiar en su infancia transitan hacia la maternidad en una miseria asistida.

Proviene de un origen de indigencia, en algunos casos con ausencia de padres en su infancia, sea por abandono o fallecimiento. Desde muy jóvenes comienzan la carrera de ser madre. La más joven fue Camila, a los 12 años. Tuvo once hijos, al momento de la entrevista estaba por cumplir los 40 años. Sólo cursó hasta segundo de escuela, repitió varias veces, dejó de estudiar ante la llegada de su primer hijo. Y la historia se repite: su hija de 19 años está embarazada y dejó los estudios en cuarto de liceo, porque Camila ya no la podía seguir apoyando con los gastos. Su compañero trabaja en la construcción, en negro. Valeria fue la que tuvo su primer hijo a mayor edad, a los 19 años. Algunas de ellas, antes de ser madres, tuvieron una inserción laboral en el ámbito informal. Por ejemplo, Susana, a sus trece años abandonó el liceo. Le quedaron cuatro materias con calificaciones bajas, lo que le implicaba repetir el año. Su tía abuela, quien la cuidaba tras el fallecimiento de su madre, dejó de apoyarla en los estudios, por lo que Susana debió comenzar a vender panchos en la calle, continuó limpiando vidrieras en los comercios del centro de Montevideo, cuidando niños a los vecinos en el barrio. Esto sucedió hasta que tuvo su primer hijo cuando tenía 18 años.

Hay que ir bien atrás de las generaciones para rastrear, y son pocos los casos donde lo encontramos, algún origen con una situación de protección o seguridad de algún tipo. Por ejemplo, el abuelo de Camila, ya fallecido, compró un terreno en el barrio cuando todo era campo, hace más de 60 años. Recuerdan, en el tiempo de su infancia, bañarse en la cantera, que ahora está contaminada, llena de basura y de chatarra de autos abandonados. También recuerdan que fue a fines del año 2000 hasta el 2005 que una zona del barrio se llenó de ranchitos, muchas familias procedían de Salto. Era la época de la crisis.

---

<sup>596</sup> Olivier Schwartz publica una excelente etnografía de la clase obrera al norte de Francia en los años ochenta, realiza una descripción detallada de la división de roles que acontece en las clases populares. Ver en: Olivier Schwartz, *Le monde privé des ouvriers* (Paris: PUF, 2012). Si bien en este caso no nos estamos refiriendo a la clase obrera ni al contexto francés, vale rescatar que esta clara división de roles la vemos instalada en sus modos de vida. Filardo y Merklen también se refieren a la manera en que interfieren los programas sociales en las relaciones de parentesco. Ver en: Filardo y Merklen. *op.cit.*

El abuelo de Viviana, llegado hace más de 60 años de Europa, se instaló en una zona balnearia de Canelones, trabajaba en la construcción. Tuvo 6 hijos. Cada uno hizo su vida como pudo. Nos remitimos a su historia más adelante.

¿De qué viven? El ingreso para la mantención de ellas y los menores a su cargo, sean propios o de sus compañeros, provienen del trabajo de los hombres que las acompañan o las han acompañado. Más recientemente, se suman las transferencias monetarias del gobierno del Frente Amplio. Aquí surge un elemento que es de relevancia. Muchas de ellas dependerán de la calidad del trabajo de su compañero y de la estabilidad del vínculo que tengan, para poder tener algún acceso a la seguridad social (pensiones, acceso al FONASA, por ejemplo). Es el caso de Carla, de quien comentaremos a continuación. También dependerán de que sus hijos cumplan la edad establecida para continuar percibiendo el cobro de las asignaciones familiares, con suerte puedan seguir cobrando la TUS.

Su relación con la asistencia es de agradecimiento, ha sido “*una ayuda*”. En algún caso aparecen cuestionamientos que tiene que ver con la conducta de otros asistidos, como ya lo vimos, respecto al mal uso del dinero de las ayudas monetarias.

### **Gracias al trabajo y el esfuerzo...**

Carla, 40 años, es un caso atípico dentro del grupo de mujeres que acabamos de describir. Aunque se reconoce de “bajos recursos”, su casa está bien acomodada y tiene varios elementos de confort nuevos (heladera, televisión con pantalla plana, lavarropas). Todo eso lo pudo comprar gracias al trabajo. Un trabajo que no está dentro de la formalidad. Como las mujeres anteriores, tiene baja escolarización. Proviene de una familia con carencias, de madre soltera, víctima de violencia, y con doce hermanos. Tuvo que dejar los estudios a causa de ayudar a su madre con la crianza de sus hermanos. Estamos hablando de fines de los noventa. Así lo cuenta:

Y después no fui más. Porque date cuenta de que yo fui creciendo, mi madre era madre soltera y en aquellos años me acuerdo de que sufría violencia doméstica y tenía a mis hermanos que éramos doce hermanos. Y mi madre tenía que mantener a doce hermanos. ¡Doce!. Y para mi mamá trabajar yo quedé, la mayor, me tenía que ocupar de mis hermanos en aquellos años. Entonces, o ayudaba a mi madre pa’ que alimentara a mis hermanos o yo estudiar. Entonces, para ayudar a mi madre a que ella trabajara yo tuve que dejar de estudiar para cuidar a mis hermanos. Por eso tuve que sacrificar mis estudios, como quien dice. Y nunca tuve la oportunidad de aprender a leer y escribir.

(Carla, 40 años)

El hecho de no saber leer y escribir, hizo que se sintiera limitada para buscar trabajo. También el lugar donde ha vivido por casi 20 años, por lo que suele dar otro domicilio. La sensación de impotencia por su analfabetismo le provee de impulso para motivar a sus hijos con el estudio, y que puedan tener la posibilidad de conseguir otros trabajos que no sean de limpieza. Con el PANES, en el año 2006, se compró el carro y el caballo, porque en los tiempos de la crisis económica del país estuvo bravo, no llegaban a fin de mes. En aquel entonces, con su compañero, salían a revolver volquetas y hacer las changas que se encontraran. Actualmente trabaja en la costura, una vecina le regaló una máquina de coser para su cumpleaños. Con ella, hace trabajos para la gente del barrio. Su compañero está en el seguro de paro, otro que espera con ansiedad lograr suerte en el sorteo para Uruguay Trabaja. Él nos cuenta su historia de ascenso socio-ocupacional: de ser peón en la construcción pasó a ser medio albañil, y de allí a carpintero. Oficio que aprendió de atrevido. Recientemente, quedó sin trabajo. De todas formas, la situación de ellos ha mejorado respecto al pasado. Con el Plan Juntos pudieron mejorar su vivienda, y gracias al trabajo comprar bienes que antes, cuando vivían en el ranchito, no podían. Es otra vida, nos dice ella:

Sí porque es otra clase de vida. Digo, a lo que vivíamos nosotros, es otra clase de vida. Otro modo de vivir. Yo nunca pensé que fuera a tener mi casa, porque toda la vida viviendo en un ranchito a donde se llovía todo, a donde no podíamos tener un ropero porque se estropeaba. Entonces, no teníamos derecho a tener nada porque se estropeaba todo, se rompía todo.

(Carla, 40 años)

## Los clasificadores y las changas

Presentamos la situación de dos hombres: Iván y Miguel. El primero apenas finalizó la escuela, el segundo nunca fue. Cuestión que les dificulta poder dejar los trabajos con la basura y los desechos. La percepción de una discriminación por no saber leer ni escribir hasta dentro de los propios vecinos es señalada por ambos, razón que los limita en plantearse otros caminos posibles.

Iván, 41 años, se identifica como clasificador, trabaja con el carro desde hace más de 20 años. Fue su padre quien le trasladó el oficio. Su padre, fumaba tabaco y tomaba vino, y desde niño le decía: “*Agarre una bolsita de nylon y salga a juntarse unas botellitas o unos papeles, algo, un poco de lata y ahí tiene pal vicio*”. Y el afirma:

Por suerte, eso fue lo fundamental que me enseñó mí padre: si Ud. toma y fuma, sea el vicio que sea, ¡págaselo usted! Y eso es el fundamento que yo tengo y eso le digo a mis hijos: si usted cuando sea grande se le antoja fumarse un porro o lo que sea, ¡nunca toqué nada ajeno! ¡Labúrela!, póngase a juntar papelito contra el viento, pero no está haciendo cosa mal.



(Iván, 41 años)

Cuando estaba en sexto año de escuela, lo echaron. Hizo trabajos de mantenimiento de plazas con Tacurú, aprendió jardinería. Luego estuvo un tiempo trabajando en la construcción, cuando “*algo salía*”.

Por su parte, Miguel, de 36 años, hermano de Camila, siempre recurrió a los desechos que junta con su carro. Con el carro nunca les faltó para comer. Ni él, ni ninguno de sus hermanos varones cursó la escuela, no había nadie que se preocupara por ellos como ahora, nos dice. Ni la maestra, ni la directora, ni la asistente social. A sus padres ni los menciona. Cuando joven, nos cuenta Miguel, el barrio era campo y hasta se bañaban en la cañada, hoy contaminada. Empezaron a llegar volquetas de basura, de las empresas, cree. Fue un recurso para la gente del barrio que comenzó a clasificar y reciclar. No recuerda las fechas. Por aproximación, podríamos decir que fue a mediados de los noventa.

Ambos conocen del programa de la Intendencia de Montevideo que posibilita dejar el carro a caballo y cambiarlo por una moto<sup>597</sup>, y además afiliarse a la seguridad social mediante el sistema de monotributo social. Miguel no lo intentó. Ismael hizo el cambio del carro a la moto de manera informal, intercambiando con otro clasificador, y se quedó con alguno de sus caballos, “*por las dudas*”. No está muy convencido del cambio, dado los costos que tiene mantener la moto. Con el carro era más barato. Y, de alguna manera, el carro ha sido su fuente de seguridad, aunque nunca se sabe cuando se puede sacar a diario, es “*a suerte y verdad*”.

En otra ocasión, menciona que una vez en el correo andaban buscando carteros, gente del barrio porque los trabajadores del correo no quieren entrar al barrio. No quedó seleccionado, tal vez sea porque puso la dirección, que es a dos cuadras de la zona “roja”. El vive desde hace treinta años en el mismo barrio, no tiene miedo porque no se mete con nadie. Dice: “*lo que pasa del portón pa’ afuera ni me interesa, ni no me estreso, mientras que no sea conmigo, no me estresa. Yo puedo estar bien y aunque estén robando en la esquina, que me importa. Mientras no sea a mí, ya está.*” Se anotó en Uruguay Trabaja y está esperando el sorteo. Tiene ganas de salir de la basura.

...un trabajo por el otro porque quiero salir un poco de lo que es la basura y ahí sé que, yo en ese laburo que tenés con posibilidades de firmar contrato por un año más después y es una

---

<sup>597</sup> Plan de reconversión laboral de la Intendencia de Montevideo para personas que realizan tareas de clasificación de residuos; Se propone la sustitución del carro con caballo por un motocarro y capacitación en seguridad laboral y vial o posibilidad de préstamos para iniciar otro tipo de actividades o mejora de vivienda. Se contempla la formalización del trabajo con afiliación al BPS en calidad de monotributista social.

experiencia que ellos mismos después te van enseñando, te buscan un estudio, o puedes hacer y ese estudio de repente vos lo terminás y podés tener un, un provenir pa' vos y de repente terminás acá y son nueve meses y más contrato por un año y de repente ellos mismos te pueden conseguir laburo para una construcción, en algún otro lado que precisen gente. Por eso me anoté porque son cosas que a mí me gustan, con lo poco que sé, lo aprendí así ...

(Iván, 41 años)

Dice sentirse discriminado, sobretodo cuando buscaba trabajo por no saber leer ni escribir bien. Sus posibilidades se quebraron cuando dejó la escuela por ir a pelear el pan.

Ambos, han encontrado fundamentaciones y reafirmado el sentido para instalarse en una vida junto a los desechos, y alguna otra cosa que aparezca. En el caso de Ismael, pueden ser changas o la esperanza de salir sorteado para Uruguay Trabaja; en el caso de Miguel algún asunto que esté fuera de la legalidad, nos lo deja entrever. Iván nos dice que hace valer su trabajo y refuerza la idea de que él es su propio patrón: “ *Es mi trabajo, nadie me manda. Me mando yo*”. Miguel dice estar por fuera del sistema, así sobrevive y así le conviene. Y del desecho al desecho transitan sus vidas.

### **Los vulnerables e inestables: híbridos en la precariedad**

A continuación, nos ocupamos de analizar cuáles son los elementos que aparecen y actúan en la vida de quienes circulan entre lo formal y lo informal. En sus trayectorias se combina la integración a la seguridad social con la inestabilidad y la informalidad laboral. Al menos cuatro tipos de factores aparecen para frenar un posible ascenso en la condición socioeconómica, y ,en algunas, historias se conjugan:

- a) Vinculadas con lo individual: por un lado, la subjetividad (la discriminación y el sentimiento de desvalorización social, ya sea por no saber leer ni escribir, la edad, el domicilio donde viven, etc.), por otro, la baja escolarización.
- b) Vinculadas al ámbito laboral: las condiciones de trabajo (el régimen de autoridad, las condiciones de inseguridad en la tarea), el cambio tecnológico que reduce la necesidad de mano de obra; la falta de trabajo por la aparición de un perfil más barato de trabajadores, el cierre de empresas, la culminación de las obras en la construcción.
- c) Vinculadas a la seguridad civil: el miedo por transitar recorridos en determinadas zonas
- d) Vinculadas a la familia: la maternidad en el caso de las mujeres

El haber transitado por la formalidad lleva a varios a no admitir instalarse en una situación de precariedad, y mantener activa la búsqueda del trabajo. Cuando éste no llega, se recurre a lo que se conoce, a lo que se tiene a mano, y la asistencia del Frente Amplio juega un rol en ello. Ya sea para

mitigar el poder llegar a fin de mes, resolver situaciones acuciantes, permitir mejorar un poco las condiciones de vida, y en algún caso poder hacer algún pequeño negocio con el dinero de las transferencias recibidas.

En el apartado anterior, vimos como Iván y Miguel permanecieron instalados en su oficio de clasificador. Agustín y Jorge provienen de distintos escenarios, pero ambos se remiten al trabajo con los residuos en el momento cuando el trabajo de la construcción escasea. Profundizaremos en la historia de Agustín que refleja varios de los factores antes señalados.

### **De policía a hurgador: Agustín**

Agustín, 62 años, trabajó muchos años de policía. Dejó ese trabajo porque no le gustaba. Cuando lo consiguió, a inicios de los años ochenta, su situación no era buena: *“andaba mal, sin trabajo y sin nada, y bueno, me metí en la policía”* dice. Trabajó de policía en el tiempo de la dictadura y *“era bravo”*. Lo compara con el presente que *“...ahora los policías andan sin sombrero y se paran en una esquina y andan como quieren. En aquel tiempo tenías que andar correcto porque pasaba cualquiera y te veía y ya te metían preso”*. Luego, en los años noventa, trabajó en una fábrica de varillas, con máquinas. Dejó ese trabajo por temor, por inseguridad en las condiciones de trabajo. *“Las varillas salían al rojo vivo y eran unas víboras en el aire y no sabías si te podían enroscar o qué pasaba, y un miedo bárbaro tenía. Trabajé unos cuantos meses ahí y después me fui porque la verdad que tenía miedo”*. Después se dedicó al Mercado Modelo. Era cargador de camiones, pero el arribo de las máquinas ha sustituido mano de obra.

“con el asunto de los elevadores y los carros y todo eso como que le quitó mucho trabajo a toda la gente. Entonces como después no tenía otra cosa pa’ hacer y ya fui quedando medio viejo, ya la gente no me daba trabajo. Entonces ahora voy y ayudo en algunos puestos de algunos conocidos y me dan lo que les sobre entonces yo lo aparto y tengo unos clientes que me compran y bueno...Entonces eso va muy bien. Hay días que hago un pesito y otros días no hago nada porque voy y no hay nada, pero bueno, la vamos llevando. Y ya me traigo la comida de los caballos.”

(Agustín, 62 años)

Hace más de 20 años que vive de los deshechos. Fue al programa de la Intendencia de reconversión laboral y no se adaptó, no le gustó<sup>598</sup>. Cuestiona los cursos iniciales para conducir la moto. Nos cuenta que en estos cursos que brinda la Intendencia para explicar las leyes de tránsito, *“las clases*

---

<sup>598</sup> Filardo y Merklen analizan en profundidad este tipo de situaciones. Ver en: V. Filardo y D. Merklen, *Detrás de la línea de la pobreza, op. cit.*, p. 36-

*son escritas ...y hay muchos hurgadores que no saben leer ni escribir, entonces trataban de enseñarle más o menos ahí...”. Ya presentamos los casos de Iván y Miguel, que no tienen la escuela terminada. Subrayamos esta idea para remarcar los obstáculos que conlleva la baja o nula escolarización, independientemente de la afección en sus subjetividades como la vergüenza y el sentirse discriminados, desvalorizados.*

A diferencia de Iván y Miguel, Agustín terminó la escuela. Lo hizo a la edad de 22 años, y se lo debe a su trabajo de policía. Si no fuera por la solicitud de su superior posiblemente hubiera seguido con dificultades para leer y escribir como ellos. Él no se siente discriminado por su baja escolarización, pero sí nos cuenta que sintió vergüenza cuando iba a las clases en la escuela nocturna, porque todos sus compañeros eran del “cante”, donde él vivía, y él era “el milico”.

Porque yo era policía... Yo entré en la policía y me pidieron sexto año en aquellos años... Ta. Yo llevé un papel como que cursé sexto año, pero no lo terminé. Pero ta, decía cursó sexto año y me anotaron y entré. A los años, cuando yo estaba en la trece un día el comisario me llama y me dice “tenés que ir a terminar sexto año” ¿Cómo? “Tenés que ir a terminar sexto año, es obligación, si no, te doy de baja.” Y bueno, me anoté en la escuela nocturna de general Flores y pasaba una vergüenza porque todos los que iban a esa escuela de noche eran gente de acá del cante, ¿viste?

(...) Y los negros me hacían de bus, “dejame un par de cuabras” y me llevaban en camioneta hasta la puerta de la escuela y yo me tenía que bajar con la metralleta en la mano, con el revólver, dejar todo en la camioneta y meterme pa’ dentro y los locos que estaban me miraban y después no me querían ni hablar, porque “este es milico”.

(Agustín, 62 años)

Durante el gobierno del Frente Amplio, Agustín tuvo una nueva oportunidad de salir de los deshechos. Fue cuando inauguraron la plaza de Casavalle<sup>599</sup>. Una vecina tenía una empresa de guardaparques de la plaza. Al inicio, cuando recién se inauguró la plaza, él había quedado como encargado en esa empresa, pero *“¡ay! vos no sabés los líos que había en esa plaza, los relajos que había y habían empezado a los tiroteos y que esto, que aquello y que lo otro... Era un relajajo. Y yo digo no, no voy a estar pa’ que me maten por unos pocos pesos.”*

La inseguridad civil aparece en más de un relato como fundamento para abandonar los trabajos formales. Un vecino de otro barrio también nos contó que dejó su trabajo por motivos de seguridad, a causa del trayecto que debía hacer para llegar a destino. Era sereno en una institución, trabajaba

---

<sup>599</sup> En diciembre de 2013 se inaugura la Plaza Casavalle, creada por la Intendencia de Montevideo (Ana Olivera era la intendenta en aquel momento). La iniciativa surge del Consejo Casavalle, integrado por varias instituciones públicas y organizaciones de la zona.

desde las 16 horas hasta pasada la medianoche, tenía miedo durante el camino para volver a su casa, en varias oportunidades se cruzaba en medio de balaceras.

La idea de optar entre la seguridad civil y la seguridad social está muy presente en sus vidas, es la lógica de la necesidad. El presente se ubica siempre antes que una posibilidad de un porvenir más protegido.

### **Otras situaciones como ejemplo**

Jorge, 25 años, compañero de Susana, comienza su recorrido laboral con los residuos y luego de transitar por diversas incursiones laborales, entre precariedad y derechos (changas en la construcción, trabajo formal en una alguna empresa de seguridad donde lo mandaron al seguro de desempleo), comienza a pensar en regresar al lugar “seguro”, a lo que conoce: los desechos y la basura.

En las mujeres vemos una actitud diferente a las del grupo de los “instalados en la precariedad”. Clara (45 años), cursó algunos años de UTU, tuvo 4 hijos, el primero a los 20 años, los dos últimos son de su compañero actual. Alternó momentos de trabajo en fábricas textiles donde estuvo afiliada a la seguridad social y momentos de trabajo en negro, en costura o cuidando niños. Ahora hace bolsas de papel, también de manera informal. Se encuentra entregando currículos en una empresa de limpieza. Nos cuenta que ella dejó de trabajar en una fábrica textil debido al embarazo del primer hijo con Lorenzo. A su regreso, no la volvieron a tomar por reducción de personal. Luego la empresa cerró. Fue a inicios del año 2000. Cuando llegó el PANES en el 2005, su padre fue quien le avisó al ver la publicidad del plan con asombro en la televisión. Y desde ese entonces, luego de haber esperado un año para que le otorguen el beneficio, continúa cobrando las transferencias monetarias (TUS y asignaciones familiares PE). Con este dinero, la pensión por discapacidad de su compañero Luis y lo que ingresa de las bolsas sobreviven.

Fernanda, 24 años, dejó sus estudios en la UTU con la intención de trabajar. A los 16 años quedó embarazada. Su primer trabajo fue a los 18 años en una empresa de limpieza de manera informal. El único trabajo formal fue en otra empresa de limpieza. Su último trabajo fue en un residencial, donde estaba en negro. La empresa cerró y nunca le pagaron ningún tipo de indemnización. Ahora ella se dedica a la obra del Plan Juntos. Recibe las transferencias monetarias y su compañero hace changas de cualquier cosa, lo que consiga. Con ello sobreviven.

## **El mejor estatus en la miseria: los protegidos hoy**

Las mujeres y los más jóvenes son los que se encuentran al momento del trabajo de campo en una situación de mayor seguridad y protección social respecto a su pasado. Veremos algunos ejemplos.

### **La incesante búsqueda de sobrevivir: tres mujeres**

Este perfil de mujeres tiende a diferenciarse de aquellas que se han instalado en la precariedad, en el sentido de encontrar en sus relatos un esfuerzo permanente por encontrar soluciones para sobrevivir. No es que sean más educadas y que tengan algún tipo de condición específica, excepto que están solas con sus hijos, y a dos de ellas les llegó recientemente los derechos del trabajo. De haberlas entrevistado hace dos años atrás, las clasificaríamos en otra de las categorías que construimos. Dos de ellas consiguieron trabajo formal, la otra sostiene desde hace años un emprendimiento auto gestionado.

Claudina (36 años) proviene de una familia humilde, trabajadora. Se juntó con Wilson, quien está preso hace muchos años. Hizo variadas actividades para sobrevivir, instaló un pequeño almacén de barrio en su propia vivienda, pero abandonó el negocio cuando la policía hizo un allanamiento a causa de su compañero. Trabajó en limpiezas en el hospital Vilardebó, vendiendo bonos, vendiendo huevos y en otras empresas de limpieza.

Actualmente trabaja de empleada doméstica, con mejor salario y afiliación a la seguridad social en una casa de Punta Carretas (barrio de nivel socioeconómico alto). Consiguió este trabajo cuando trabajaba en una empresa de limpieza. “*Muchas horas, pero buen pago*” aclara. Sus patrones actuales la contrataron primero para que les hiciera el desayuno antes de entrar al otro trabajo. A raíz que ella anunció que iba a abandonar la empresa y por tanto el trabajo del desayuno, la contrataron por mayor horario. Y luego le mejoraron las condiciones laborales al momento que echaron a la otra empleada.

Siempre me moví. Siempre estuve de acá para allá hasta que, por mismo desde la empresa de limpieza, conocí a esta gente que me contrataron para hacer el desayuno antes de entrar a la empresa. Y un día les dije que no, que no iba a ir más porque me iba a cambiar de trabajo porque la empresa me exigía mucho, eran bastante bravos y no, no ganaba casi nada y ella misma decidió contratarme. Y bueno, ahí me contrataron más tiempo, primero empecé con horario cortado, de siete a once y de cinco a ocho. Se fue una persona y en lugar de ella quedé yo. Yo creí que nunca se iba a ir hasta que tuvo un percance con, con mi patrona y quedé yo en el lugar de ella y ta’...

(Claudina, 36 años)

Su situación actual la hace cuestionar por la mantención de las transferencias monetarias. Con el salario que gana podrían cortársela. Aquí aparece el mito que circula por los beneficiarios de que cuando uno consigue un empleo formal se le cortan las prestaciones. Para que esto suceda el monto percibido debe superar un tope, que se determina en función de los integrantes del hogar. Lo que ella no repara es que en su hogar habitan sus 4 hijos, además de ella.

Liliana (35 años, 7 hijos) hace un mes que comenzó a trabajar en un residencial para ancianos. Hacía año y medio que se dedicaba a la obra del Plan Juntos y hace un año que se separó. Se las arreglaba con la venta de ropa interior en la feria que compraba de contrabando en la frontera con el dinero de las asignaciones familiares. Con este negocio informal duplicaba el monto de la prestación recibida. Pero no es lo mismo tener un salario fijo todos los meses. *“Por dos. Yo cobro \$5000 y pico por la asignación y yo estaba sacando mensualmente \$11.000<sup>600</sup>. O sea que me daba, ¿viste? Ta’, no es lo mismo que tener un sueldo fijo, porque a veces, es más, a veces, es menos.”*

Laura (60 años) tiene un pequeño almacén, dice haber empezado de la nada. Con un dinero que logró juntar su marido trabajando de herrero, decidieron poner el negocio. Comenzó vendiendo hamburguesas al pan, y fue ampliando el rubro, incorporó milanesas, empanadas, y luego la venta de artículos básicos. Su padre era reciclador, colorado “a muerte”, y su madre era empleada doméstica en una casa de Pocitos (barrio de nivel socioeconómico alto). Ya tenía este emprendimiento cuando el Frente Amplio ganó las elecciones nacionales. Para ella, *“el cante se pudrió en los años 90”*, período del gobierno del partido nacional. Es de las personas de mayor edad de nuestros entrevistados, y con una visión más crítica del Estado y la política. Dice ser votante del Frente Amplio. Cuestiona el desempeñar del Estado respecto a la actuación policial que maltratan a los jóvenes del barrio, a la discriminación que sufre en hospitales y servicios de la salud cuando *“los doctores no les explican las cosas y les dicen que se callen la boca”*. Cuestiona a los políticos que se acercan en períodos de campaña electoral, hacen chorizadas, les dan unos pesos a los vecinos para abrir clubes, prometen, luego se van y no hacen nada. A la fecha no hay ningún comité del Frente Amplio en el barrio, ni de ningún partido. Nos cuenta que cerca del año 2016 un militante frenteamplista abrió uno en “pleno cante” pero tuvo que huir a raíz de una amenaza de muerte donde prendieron fuego su vivienda. Supuestamente este militante habría denunciado a delincuentes del barrio, identificándolos con material fotográfico.

---

<sup>600</sup> 5.000 pesos uruguayos equivalen a 119 euros y 11.000 pesos uruguayos a 262 euros, a marzo 2020.

## Nuevas generaciones

A Manuel (18 años) ya lo hemos presentado. Su padre es jubilado militar. Ingresó a trabajar en el cuartel. Había dejado el liceo cuando recibió una puñalada por parte de un compañero, el equipo técnico de Jóvenes en Red logró motivarlo para que retomara, le consiguieron un cupo en un liceo. Luego dejó porque le quedaba muy lejos de su domicilio. De todas maneras, sus expectativas no refieren a quedarse en el cuartel. Quiere hacer cursos de computación para tener un trabajo de tipo administrativo

Beatriz y Ricardo, gracias a Jóvenes en Red participaron del programa Yo Estudio y Trabajo, lo que les permitió prolongar sus estudios y acceder a un trabajo con protección social, al menos por un tiempo.

Beatriz realiza tareas administrativas en una institución de la Ciudad Vieja que no recuerda el nombre. Desde los 8 hasta los 14 años, Beatriz tuvo problemas de salud, generando una dependencia importante con su madre. Por esa misma razón no continuó sus estudios liceales y pasaba encerrada en su casa. Su madre no pudo trabajar en el tiempo en que Beatriz estuvo en su estado más crítico de salud. En ese tiempo, según Beatriz, su madre no recibió ayuda del MIDES, pero recibe una pensión por discapacidad por ella. Actualmente la madre de Beatriz trabaja en un supermercado, aprobó hasta tercer año de educación media básica. El padre vive en Artigas, es retirado militar y trabaja como peón en una estancia. Cuando sus padres se separaron, Beatriz fue a vivir con su madre y la actual pareja al barrio actual, hace 9 años. La pareja de su madre trabaja como cocinero en un barco pesquero. Beatriz tiene problemas con él debido a que es alcohólico y discute de forma violenta con su madre. Nos cuenta que su madre actualmente lo engaña, pero no se separa de él a causa de su dinero, gana en dólares. Realiza una buena valoración del cambio en su vida luego de la participación en el programa Jóvenes en Red. Antes no salía de su casa, ahora conoce otros jóvenes, lo que le permite olvidar sus problemas familiares. Podrá completar el ciclo básico, realiza una modalidad especial que puede cursar los tres primeros años en uno solo, y piensa continuar con el bachillerato, además de continuar con la beca de trabajo.

Ricardo (16 años) vive con sus padres. Su padre, de 35 años, hace changas de sanitaria y construcción, aunque muchas veces no le salen trabajos y deben pedir fiado al almacén. Su madre, de 36 años, es ama de casa y recibe la tarjeta del MIDES y la asignación familiar. Cuenta que



cuando ese dinero llega compran un montón de cosas para comer, aunque a veces lo gastan en droga. Tiene un tío preso por un problema de violencia a causa del consumo de PBC, no por venta, aclara. Con el dinero de la beca de JER, él ayuda con los gastos del hogar. Actualmente realiza un curso, está inscripto para comenzar en el programa Yo estudio y trabajo y está tratando sus problemas de ira con la psicóloga. Recordemos que una disputa con un compañero fue el motivo por el cual dejó los estudios.

El futuro de estos jóvenes que intentan escapar a sus contextos e historias no lo sabemos.

## **VI.2. Tres casos de movilidad social**

Tanto la pobreza como la exclusión social han sido conceptos criticados por ser estáticos. Siguiendo esta perspectiva que introduce la preocupación por las trayectorias, nos hemos centrado en comprender los elementos y procesos que conducen y reproducen la situación de miseria. Nos encontramos con situaciones que podríamos definir como “la estabilidad precaria de los pobres”, refiriéndonos a la asistencia que les ha dado el Estado social. Presentaremos tres casos: Bruno como ejemplo de un camino hacia la desafiliación, Marta como un camino de mejora en las condiciones de vida, y Viviana, relativamente estable en la precariedad.

La droga está o ha estado presente en sus vidas, a dos les destruyó el lugar para vivir, de distinta forma, a otra se lo mejoró. La droga aparece tanto como un problema de consumo, como un medio de vida, o ambas. Depende de a quien consideremos en el grupo familiar. Puede ser el hijo o la hija, el compañero, el yerno, él o ella misma. También emerge las menciones a la policía y a la cárcel, al aspecto represivo del Estado. Y el Estado social. Con sus ambigüedades el Estado nos muestra sus caras y sus distintas facetas. La represión, a veces; se convierte en seguridad, la asistencia a veces ayuda o moraliza, o desaparece... Los servicios, a veces, destratan, resultan punitivos; otras protegen; a veces son accesibles económicamente y a veces excesivos. Y todo ello, se conjuga en historias de vida.

### **Bruno: “ los que estamos como estamos, somos sobrevivientes...”**

*“... porque muchos ya no están y otros tienen ‘años por el lomo’. Quiero decir, años para cumplir en la cárcel”*. Son las palabras de Bruno al explicarnos su situación y la de tantos otros que han caído en la adicción a la PBC. Bruno (39 años) vive en una esquina de un barrio de Montevideo,

en un terreno baldío en el cual pudo instalarse. Es uno dentro de todos nuestros entrevistados que logró mayores niveles educativos, de los que tuvo más trabajos estables y con protección social. Ahora lo encontramos en la calle.

Una mañana del invierno de 2019, él me esperaba en la esquina, a unos pasos de donde vive. Cruzamos unos arbustos que le otorgan intimidad y separan la calle de su domicilio. En el predio hay una especie de carpa y varios objetos fuera. Nos sentamos en unas sillas algo rotas que desocupó y comenzó nuestra charla. Así empezaba a contarme su vida...

Haciendo referencia a su documento de identidad argentino, se presenta: “...soy uruguayo. Pero me fui a Buenos Aires en la época en la que todos los uruguayos se fueron a probar suerte allá. Yo me fui siendo chiquito, con mis padres. Y la mitad de la vida que tengo la hice allá”. Se refiere al período que va desde la década de los ochenta hasta inicios del noventa. “Me voy para Argentina y capaz que tengo más chance que acá. Pero me quedé en un principio por mis hijos, ¿viste? Volví en la adolescencia, amores, noche, joda, la esquina, el vino, siempre me gustó esa vida.”

Volvió de Argentina a los 18 años, y conoció a la madre de sus hijos, que en aquel entonces tenía 19 años. Tuvieron seis años de convivencia y dos hijos. “*Siempre con trabajo*” me dice.

“...en fábricas, tengo hasta 4° año de liceo, y siempre tuve buenos laburos. Pero, inclusive, en los últimos laburos, renunciaba yo. Me llevaba tan bien con los encargados y con los dueños, que no quería fallarles, porque sabía que estaba haciendo las cosas mal. Iba a cumplir las 8 horas, pero iba sin dormir, a veces. Cuando iba a cobrar, tenía la mitad del sueldo porque tenía adelantos y vales, claro, en mi casa nunca faltaba nada, pero me estaba costando a mi físicamente. Y antes de fallarles a personas que me estaban dando una chance yo las deje. En más de una vez les dije: tengo problemas con la droga...”

Estuvo dos veces internado en REMAR<sup>601</sup>, la primera vez fue a solicitud de su pareja y la otra por cuenta propia. Lo hizo para intentar recuperar a su familia. Pero la madre de sus hijos se juntó con otro hombre. Durante un tiempo, vivió en una pensión y se las arreglaba vendiendo en los ómnibus. Aprendió el oficio en REMAR, ya había perdido la vergüenza.

...estando en Remar, porque viste que ellos salen. Y lo primero que perdés es la vergüenza, porque estás ante personas desconocidas y conocidas expresando tus vivencias, y trabajando para Remar estás recuperándote, te ven gordito y bien vestido, ya pasaste unas etapas y bueno estás tratando de ayudar a los que viene atrás. Y depende tu ..... (no encuentra palabra...) y

---

<sup>601</sup> REMAR “Recuperación Rehabilitación de Marginados” es una organización de carácter religioso, internacional, que funciona desde el año 1995 en Uruguay, con el objetivo de brindar recuperación a personas con adicción y otros problemas. Actualmente, tiene sede en las ciudades de Montevideo, Paysandú, Rivera, Maldonado, Canelones, Pando y Las Piedras, con capacidad de atención para 600 personas. Se financia de manera auto gestionada. Tomado de: <https://remar.org/memorias/uruguay.pdf>

depende tu testimonio y de como te expreses... es como la gente reacciona. Y me empecé a desenvolver.

Inclusive, estando en Remar, internado y subiendo a los ómnibus, me he cruzado con mi tía, mi suegra, imagínate... Ver a mi suegra, ahí, se me había olvidado todo lo que tenia que decir, ... A mi suegra se le cayó una lágrima y me dio un aliento, la mirada fue todo...

Pasé asiento por asiento hasta llegar a ella, le di un beso. Ta, vas después de todas esas pruebas... Salí de Remar y dije, ta', es con los ómnibus. Fui al barrio de los Judíos, fui al mayorista, me cargué, y tenia todas las pilas. Porque salía, tenia la posibilidad de recuperar a mi familia, hasta que pasó lo que pasó ....

Ahora maneja la situación con su problema de adicción, ya conoce los síntomas de abstinencia.

Pero nos cuenta que, en otro tiempo: *“Salí a delinquir por no tenerla”*

Había pasado esa etapa, me había internado, ya había salido, fue la segunda, la peor. Ya estaba separado, y ahí agarré la droga mal, y delinquí; te estoy hablando de hace 10 años, del 2000. Hace 18 años, saca la cuenta, tengo 39. Hice unos cuantos meses ( se refiere a la cárcel) por un par de hurtos, pero por droga, ¿me entendés?

Era como te decía, ahora no la tengo no me desespero. En ese momento, no la tenia y salía a hacer cualquier cosa. No lastimar a nadie, pero a robarme cualquier gilada. Que hoy por hoy estoy más maduro y no entiendo como entraría en mi cabeza. Hay que estar en el momento de la abstinencia. Y te tiemblan las manos, ..... una droga que está destruyendo a mucha gente ....

## **Un lugar para dormir**

Luego de vivir en la pensión, de pasar por la segunda internación en REMAR, volvió a la droga, anduvo por *“los cantes”* y luego de haber estado preso, encontró un lugar. Se trata de esa esquina en la cual nos encontramos a conversar.

Bruno: ...esto era tierra de nadie, estaba todo abierto, los árboles, nomás. Y la gente entraba a consumir y robaban y se metían para adentro. Y yo de repente pasaba por acá y si no había nadie me metía para adentro a hacer lo mío. Hasta que un día empecé a dormir en aquel rincón, estaba amaneciendo, yo de noche no dormía por el peligro, estaba tapado con una frazada debajo de un cartón, y empecé, y siempre estuve en el barrio. Y se fue dando, me empecé a quedar, a quedar, hubo un homicidio acá y todo. Y esa noche no estaba justo de casualidad. Al otro día venía a acostarme, pasé, por debajo de la valla policial. Después que retiraron el cuerpo, era de día y yo vine y me acosté en mi lugar. Al rato siento pasos, en las ramas, *“Homicidios”*, todos hombres civiles con la *‘9 milímetros’* (se refiere a una pistola) en la mano, y yo me destapo así y me dicen: *“Este es el X (menciona su apodo)”*

Entrevistadora: ¿te conocían?

Bruno: es que ellos nos estudian a todos nosotros. Es una de las materias. (...) Yo lo sé porque yo estuve preso y tuve mucha relación con policías. Y estando en la noche y en la oscuridad, escuchas y sabés muchas cosas.

De a poco fue cerrando el lugar. Le puso un cartel con numeración improvisada. *“41 y medio”* me dice, porque estoy entre el 41 y el 42. Los vecinos se mataban de risa. En ese predio, donde venían

consumidores, prostitutas, dejaban carteras descartadas, de todo un poco. Él lo fue “limpiando”. “...esto era tierra de nadie y de muchos a la vez”. Algunos vecinos están contentos con él debido a ello.

El agua la procura consiguiendo bidones de 6 litros. Su aseo personal lo hace gracias a una vecina que -debido a que él le hizo algunos arreglos en la casa- le presta el baño una vez a la semana. El resto de los días se arregla calentando agua y haciendo lo que pueda. Es interesante como describe a su vecina. Ella es veterinaria de los verdes, estuvo en el Marconi, ósea “*está bien con el dios y con el diablo*”. Conoce la delincuencia y al otro lado. Recuerda un día, en que iba a bañarse, y al entrar a la casa encuentra a varios sentados de la Republicana. Pensó: “es una trampa...” A él, no le importa eso, lo importante es tener: “*una buena ducha caliente, una vez a la semana!*”. Me cuenta que luego de que lo vieron bañarse, le decían: “*Ah, ¡pero este pibe es rescatable! Se viene a bañar y todo*”. Se ríe. “*Marco la diferencia...*”. Tiene una cocina vieja donde guarda la comida para que no se moje cuando llueve. Una carpa que no se llueve y un colchón de dos plazas.

## La policía

Bruno: El oficial de policía, de hurtos y rapiñas. Anda por los cantes y se mete por todos lados cuando le llega la orden. Estaban haciendo un allanamiento y estaban yendo a un achique donde había muchos consumidores. Imagínate que volaron cuchillos por allá, droga por acá, cuando la policía se venía por un pasillo que entraba solo un coche, era blanco, un Fiat palio. ¡Los botones! Dijeron. Estábamos todos en un lugar donde no podíamos escapar.

-¿Quién es el de acá? Y los demás todos contra la pared. – dice.

Cuando me mira el hombre que estaba haciendo un allanamiento en ese momento, me reconoció, por mi primer hurto

-Otra vez te estás drogando?- me habló como un hombre, como un padre, ¿viste?

Y a partir de ese momento me di cuenta para lo que ellos estaban capacitados. A no olvidarse de nada. Yo no era nada, era una mosquita para ellos. Están atrás de las rapiñas y de los homicidios, y el tipo se acordó de mí.

Esa vez escapó a los policías, con el recuerdo de aquel oficial que lo recordó. Pero, ya estando en su predio fijo lo acusaron de un delito que no cometió. El dormía y sintió un tiro entre las ramas. Apareció la policía, lo llevaron arrastrando hasta la placita que hay en frente, le pegaron, quebrándole una costilla. Tuvo luego que ir al Pasteur. “...ahí en esa plazoleta me tenían con las esposas atrás, la bota en el cuello y diciéndome que estaba procesado por rapiña. O sea, procesado, perdiendo, la palabra es perdiendo. “

Fue un robo enfrente del supermercado que queda a dos cuadras a la hija de un oficial de policía. Ella estaba con su celular esperando a su padre fuera del comercio. El ladrón pasó y le manoteo el celular, empezó a correr, y .... nos cuenta:

...vino para acá. Y ahí me agarraron. Yo lloraba de impotencia, eran dos o tres años en la cárcel, yo solo estaba durmiendo.... La muchacha no dijo nada porque lloraba y temblaba.

‘Estoy acá con el pichi, rapiñero’. – decía el padre. Decía rapiñero a cada rato, y yo estaba sacando cuentas de los años que me podían llegar a tocar. Me llevaron para la seccional, estuve ahí todo dolorido, me llevaron para el Pasteur y volví a la Seccional. Y un solo oficial me dice: ‘quédate tranquilo que mañana te vas.’

Y me dio una esperanza, pero yo adentro del calabozo. Después volví, con medicamento, las placas, todo dolorido. Días durmiendo allá, porque acá no quería ni estar, imagínate. Durmiendo allá arriba, los gurises me alcanzaban comida, me abrigaban y bueno..., me recuperé.

### **Sus oficios en la calle. “Soy pintor de letras”**

Al momento se revuelve con changas. “*Yo soy pintor de letras, viste? Estos son los prototipos de los carteles*”. Me enseña los esbozos que tiene, en los que está trabajando. Me cuenta que cuando cerró con los arbustos y algún alambre el pedazo de tierra donde vive, puso un cartel: “*prohibido pasar, cuidado con el perro*”. Aunque tiene muy presente que, cuando llegue el momento, deberá tomar su mochila, su perra y partir. No tiene seguridad de hasta cuanto tiempo podrá seguir estando allí. Reconoce que se ha ganado el “derecho” reconocido por los vecinos. Le piden permiso si tienen necesidad de pasar por allí, aunque sabe muy bien que ese terreno no es de él.

“*¿Sabés lo que hice?*” Me muestra una caja, muy bien decorada, y con una inscripción que dice “*caja chica*”, “*con la misma letra*” me aclara. Se ve orgulloso con su invento. Los sábados, día de feria vecinal, arma una especie de habitáculo para los feriantes que antes que él se instalara orinaban allí. “*Yo le cerré el terreno donde siempre orinaron y se aguantaron como caballeros, ...*” Entonces, armó un baño improvisado, con un inodoro puesto de forma precaria, con agua y jabón para lavarse las manos. Hizo volantes y repartió a los feriantes. “*Baño público a voluntad*” decía. Los hacía de a diez, a mano.

Cumple su función social en el barrio. Me cuenta varios ejemplos de como cambió la esquina a partir de que él se instaló. Por ejemplo, cuida a las muchachas cuando están yendo al baile, les habla con su voz ronca, “*no vuelvan tarde*”. Ellas saben que al pasar por ahí están protegidas, porque detrás de los arbustos en la oscuridad de la calle, está él.

Lo convido con unas galletitas que llevé, ellos (porque a mitad de la conversación sale una mujer de la carpa y nos saluda) con pan con manteca.

### **De solidaridades....**

Su experiencia con el Estado ha sido desde el ámbito punitivo. Aunque en su relato aparece una vez la figura de un policía que lo trató cual si fuera “*su padre*”. En los dos momentos que quiso recuperarse de su problema de adicción fue a REMAR. Allí no estuvo el Estado social. Los cupos estatales para el tratamiento de las adicciones son insuficientes. No ha tenido vínculo con ningún programa social estatal. Hace un año que no tiene documento de identidad, lo perdió cuando le robaron su morral. Sin cédula no puede dar movimientos, ni renovar su libreta de conducir, ni conseguir un trabajo “en caja”, lo paraliza. No se ha asesorado de lo que hay, por dejadez, dice.... Bruno es una “*figura*” que no encaja claramente en las categorías institucionales del Estado social, está en situación de calle, pero con domicilio fijo, no ocasiona trastornos a los vecinos. Actualmente, se maneja a partir de solidaridades locales, en el barrio. Hace favores, a veces, sin cobrar nada, pero cuando necesita siempre tiene quien le da una mano. Ya no busca salir de su problema, reflexiona:

Cuando perdés lo que más te interesa, como que todo lo demás no tiene mucha importancia. Es la cruz con la que me levanto todos los días. No me gusta esta vida, pero me pesa tanto lo otro que no se si me interesa salir de acá. Estuve bien y perdí. Ahora sé que puedo estar bien, pero ... le gente dice ‘mira como vive y mira que contento que va’. Me levanto con una sonrisa todos los días, y cuando no tengo ganas de levantarme, no estoy de humor no me levanto. Pero hay un día en el cual te caen todas las fichas.

También reflexiona sobre la política:

Soy del Frente, de pensamiento de izquierda. De última se hincha por la pobreza, y desde que tengo uso de razón la bandera del Frente siempre estuvo en todos los ranchitos de lata. Viene de abajo ese pensamiento, aunque ahora los veas con una 4 x 4.

Y sobre lo que él hace para ayudar a otros para que no queden en la misma situación que él, sin nada. “*Darle un ejemplo a los botijas que vienen. ¿Tenés señora?, Ah porque todavía tenés señora. Valorala. Porque yo la perdí, tampoco tengo trabajo...*” Me cuenta que a un vecino que vino a pedirle droga, él lo acompañó al ómnibus y lo hizo tomar uno para que llegara al trabajo. Luego lo vio con la compañera y su hijo, de la mano. Esas son sus pequeñas alegrías.

Explica las lógicas a las que conduce la droga, cuando la solidaridad se vuelve insolidaridad, cuando la amistad se convierte en enemistad:

Alguien que está escapado de la mujer con un sueldo en el bolsillo, ¿qué es? Carne de cañón. Un adicto que hace mucho que no fuma, se escapa con el sueldo, está rodeado de amigos porque tiene plata, pero después se te acaba la plata. El que fumó y es adicto y se te acaba la plata, te fuma la bicicleta, la campera, lo que tenga. ... Y los amigos pasan a ser enemigos, porque ellos mismos te venden las cosas.

Yo he vendido lo mío. No tenés para la yerba, te vendo las botas. El diablo sentado al lado. Por ejemplo, uno te dice -cuando vos estás desesperado por fumar un tabaco-, ‘aquella señora está comprando calzado, yo te doy un par de ‘gomones’, unas chancletas, y te vendo tus botas y hago para tu tabaco y mi vino’. ‘Si dale,’ decís vos. Y te traen medio tabaco, y las chancletas después te las alcanzo...¿Me entendés? Esto no es para cualquiera...La soledad llega... extrañas a tus padres, tu familia. Estás solo. (...) El que está en una volqueta consume, el que junta puchos de los pisos consume, la forma de vestir... los reconoces.

### **Marta: “...con una hora de nacimiento y una hora de partida”**

Nos encontramos abajo del pequeño monte, el que uno debe subir para arribar a la calle del asentamiento. Una vez allí, para llegar a la vivienda, debimos descender por sus largas escaleras. Una casa de material, amplia, prolija, con un parrillero al frente. Compartiendo mates, y charlas superpuestas entre el resto de los familiares que entraban y salían, o escuchaban la televisión, empezamos la conversación.

A lo largo de sus 48 años, ella vivió mucho. En su historia de vida hay vínculos con la droga, el delito, la violencia intrafamiliar. Tuvo contacto con la cárcel, la policía, los juzgados, militantes políticos, actores de gobierno, las iglesias, las políticas sociales del gobierno, el INAU, el MIDES, el BPS. Construyó su casa junto a su familia, con sus 7 hijos y 9 nietos. Una de sus hijas fue asesinada, otro de sus hijos está preso. Al momento de la entrevista, su madre vivía en una vivienda al lado. Hoy sabemos que falleció, estaba muy enferma de los pulmones.

¿Cómo llegaste al asentamiento? *“El tema fue así... Vivía con mi padre y después de ciertas diferencias con él, pedí para vivir con mi madre y mi madre me fue a buscar. Yo tenía 13 años y mi mamá vivía en Las Piedras. Después de Las Piedras, la pareja de mi mamá tenía un pariente acá (se refiere al asentamiento), en este sector de acá que era todo rancho, era todo cante.”* Se vinieron de Las Piedras (Canelones) porque el padre de su primera hija había *“metido la pata”*<sup>602</sup> y le pegaba, había muchos problemas.

---

<sup>602</sup> Expresión popular que significa que alguien se equivocó, en este contexto se refiere a algún episodio fuera de la ley.

En el “cante” conoció al padre de sus otros hijos, quien ya tenía una casita construida. Ella se quedó con él, el resto de la familia se fue. A raíz de un incendio, quedaron sin nada. El partido Colorado, que gobernaba en ese momento a nivel nacional y departamental, les dio chapa y palo para levantar un rancho. Dice que a ellos sólo les dieron chapa y palo porque tenían colgada una bandera del Frente Amplio, a los del otro lado, todos tenían casa de bloque gracias al partido. María recién pudo tener su casa de material hace diez años, antes era un rancho. Nos cuenta de aquellas épocas, de cómo hacían para sobrevivir:

Trabajábamos y juntábamos y así poquito a poquito iba haciendo cada cual su rancho. No te daba la plata o comías o .... Con mi madre íbamos a la zafra de la vendimia, cortábamos uva, y se terminaba salíamos con el carro. Íbamos al Mercado Modelo, te traías la verdura y fruta. Salíamos Y uno limpiaba en un lado, otro en otro. (...) hacíamos todos una olla popular y ahí.... Más yo, que era la que tenía la prole. Claro mis hermanos no tenían hijos acá, el otro tampoco. Pero ellos ayudaban. El Dani construyó aquella casa y el otro esta, hizo el parrillero. Y aprendió mirando...

Ríen junto a su hermano de 47 años, al considerarse viejos, les duele el cuerpo. “*La vida nos está pasando factura*”, dicen. Esto siempre estuvo así (refiriéndose a la subida y bajada que hay para entrar a su vivienda). “*Nosotros nos subíamos 50 bolsas de portland y bajábamos los bloques uno por uno, y claro no lo sentíamos. De venimos caminando con el carro de allá hasta Pocitos, ida y vuelta, y pidiendo con todos los gurises adentro del carro. Y vos decías: ‘no tengo tiempo para estar cansado en ese tiempo’*”. El otro de sus hermanos falleció por consumo de PBC, a los 44 años.

“*Vendíamos en la feria. Luego pusimos el lavadero, hicimos de todo un poco*” . El lavadero funcionaba en el asentamiento y lavaban ropa para los vecinos de allí y para los vecinos que vivían en un complejo cercano<sup>603</sup>.

Rubén, el padre de sus tres primeros hijos falleció. Se juntó con Antonio y se casó para poder ir a vivir al complejo de viviendas, a unas cuadras del asentamiento. A fines de los años noventa. Cuenta: “*obligada me tuve que casar con un tipo que hoy en día es más delincuente que otra cosa.*” (Se dedicó a la droga, a la venta de pasta base). Fue preso por robar en las viviendas. Marta lo visitaba, perdió un embarazo, ella piensa que por no hacer el reposo necesario sumado a la tensión de las visitas a la cárcel. Se tuvo que ir de la vivienda y volvió al asentamiento.

---

<sup>603</sup> El complejo de viviendas fue construido por una cooperativa de trabajadores del puerto de Montevideo para su uso y el de sus familiares. Se descontaba 20% del salario. La obra concluyó en el año 1986.



## Su hija Karina

*Vivíamos en la vivienda en ese tiempo, ella no tenía nada que ver con la droga. Tenía 18 años. Conoció a Carlos que estaba con un problema de droga. Le digo: ‘te parece este muchacho con problemas de droga’.* El único de los hijos de Karina que nació sin los efectos de la droga fue Juan. Luego se separó de Carlos, y se juntó con Fernando, quien supuestamente la indujo a la droga. Es el padre de su segundo hijo.

Karina comenzó a andar rara. Era el tiempo de la crisis, año 2003. Nos cuenta Marta: *“tenía pasaportes, viajó a Italia transportando droga. Y con eso, se compró esta casa. Yo me moría de los nervios, te juro. Viajó estando embarazada de Bernardo, toda fajada, pasando por el aeropuerto de Carrasco.(...) Para una persona no tener nada, 300 mil pesos era plata. Arriesgaba la libertad, pero...”*

A esta situación se sumaba que otro de los hijos de Marta también cayó en la droga, estuvo ocho meses en la cárcel. Y a su primer hijo, lo metieron preso por un robo que no cometió, dicen. *“Y tenía que arreglar la visita de uno y la visita de otro. Y trabajaba en el hospital, a la noche”.*

Pero sigamos con la historia de su hija Karina... Continuaba consumiendo droga cuando se entera que nuevamente está embarazada. Karina quería abortar porque fue violada por cinco hombres una noche cuando andaba en la calle con una amiga en una boca de pasta base. Según los estudios que se realizó, el padre de esta niña era su compañero, ya estaba embarazada cuando la violación. Pero ella no quería ese hijo. Al momento de tenerlo, nos cuenta Marta, que las enfermeras la maltrataron, *“la acusaban de drogadicta”.* La beba había nacido con sífilis, estuvo como un mes en el CTI. Le comentaron a Marta los efectos del consumo de drogas de las madres en los recién nacidos. Querían derivar los hijos de Karina al INAU, pero Marta se hizo cargo de ellos. Karina siguió en la misma, y cada tanto veía a sus hijos. Pero los traía descuidados. Marta tenía temor a que viviera el INAU y se los quitara. El último hijo de Karina nació en la casa de Marta. Llegaron en un móvil policial hasta el hospital con el bebé en brazos. También tuvo sífilis al nacer. La nurse no dejaba ver el bebé a la madre para *“que aprenda”*, que entienda que el niño estaba mal a causa de su comportamiento. Nuevamente, la amenaza del INAU. Finalmente, le ligaron las trompas a Karina para que no tuviera más niños: *“cuatro niños y adicta”* decía la nurse. Los cuatro niños siguieron a cargo de Marta.

*“El último de los hijos le cambió la vida a la madre”*, dice Marta, porque Karina dejó el consumo en ese momento. Consiguíó trabajo en el Mercado Agrícola, en una empresa de limpieza, siete meses llevaba cuando sucedió. La mataron.

El parecía un padre de familia ejemplar, pero estaba en la droga. Hablamos del compañero de Juana, otra hija de Marta. Juana se fue de su casa por violencia de género. Pero no hizo la denuncia pese a que todos insistían, incluso la policía una vez que ella desapareció y la encontraron en la calle, toda golpeada. María había ido a hacer la denuncia de la desaparición de su hija. Juana se quedó viviendo con María. Un día, Juana y Karina iban caminando y él les disparó. Falleció Karina.

Una vez que esto sucedió comenzaron los comentarios de vecinos que atestiguaban situaciones de violencia de él hacia Juana y hacia la hija de ambos. *“¡Que clase de vecinos son!, este maldito barrio”*. Marta nos muestra su dolor, el de haber perdido a un hijo. Caen lágrimas por sus ojos. Dice: *“Siempre dije: uno viene con una hora de nacimiento y una hora de partida”*.

Marta se pregunta: *“¿Por qué una mujer aguanta eso? Si yo no aguanté nada, y los críe sola a ellos con tal de que no me basurearan. La psicóloga me explicó que es una enfermedad que supuestamente la violencia del hombre se justifica porque la mujer hizo las cosas mal (no hacer la cena, no levantar el mate, etc.)”*

## **El barrio**

Cuando llegó, era todo asentamiento, de ambos lados de la calle; había más de 60 familias. Usaban un zanjón para desagüe. Cada uno fue haciendo su casa, pero la gente que vive actualmente ya no es la misma; la gente vendió y vino gente nueva. Nos explica el caso de Rosa, que estaba en una pensión y compró un rancho en el cante, porque le servía más eso que estar alquilando o pagando la pensión. Se vende la casa, el terreno no, porque es municipal.

A una parte del asentamiento lo realojaron hace un par de años por la contaminación del suelo. Una de las vecinas que salió favorecida con la nueva vivienda, la vendió y se fue a una casa abandonada. Nos explica Marta:

Es porque está en la droga. Si tenés gente que anda en esa, no le des nunca nada porque van a terminar en lo mismo. Ella tiene la misma cantidad de hijos que yo, pero ella fue una mujer alcoholizada de joven, con muchos problemas, ahora los hijos están todos igual. Tres de ellos salieron ayer de la cárcel. Tienen suerte de que no se los maten. Las que salieron bien fueron las hijas

*“Acá ahora funciona así, te matan. Tenés un pibe de 14 años con un arma. A mi no me sacan un fierro porque me conocen de toda la vida, pero he visto otros niños que se fueron de acá y portan un arma XX, son sicarios, son gurises que no tienen nada y un día los agarró un narco”. Nos cuenta episodios de balaceras en el asentamiento, algunos salieron en la prensa, por ejemplo, la muerte de una niña de 12 años. “Eso es guerra, hace 5 años que está así, antes era lo más tranquilo que había”*

Reflexiona, pensando en la situación actual del barrio:

Yo me crie en otra cultura, ni me crie con tanta educación, pero veo las cosas mejor que otras personas. A mi, mi papa no me enseñó a robar, nadie me enseñó a pedir, pero pedí, antes de pararme en una calle a prostituirme ... Aprendí a golpear puerta por puerta. La ropa que me gustaba la sacaba del tarro de la basura y la ponía en agua jane, y la blanqueaba. A ellos, los tenía entre el barro y los bañaba. Lavaba los pañales con las tablitas ¿viste? y un latón, y todas las tardes, dale que te dale....

A la zona del asentamiento donde ellos habitan, la Intendencia de Montevideo les dio la posibilidad de comenzar a pagar los impuestos. El ejército les hizo el saneamiento. Ahora todos lo tienen. Varios niños se enfermaban por infecciones diversas, tenían parásitos, y contaminación por plomo.

### **Entre el trabajo, los servicios y la asistencia**

Con el siguiente relato conocemos cómo hay modos diferentes de interpretar la realidad, tanto desde el lado de los empleadores, de la burocracia estatal, los profesionales y técnicos sociales. Y cómo es interpretada por Marta.

Actualmente, Marta no trabaja, pero trabajó en un Colegio privado. A cambio del trabajo, autorizaban que dos de sus nietos asistieran a la institución, ya que, al tener menos de dos años, tampoco podían inscribirse de manera formal. Estuvo muchos años trabajando allí, hasta que dejó por problemas de salud, estuvo tres meses en reposo, debió irse. Todo en un clima muy amigable, en términos de intercambios de amistad. Nos cuenta que el psicólogo que atiende a uno de los niños, le aconsejó que hiciera el reclamo ante el MTSS para poder cobrar algo, tener una pensión. *“Yo le dije a él: ‘no voy a hacer eso, se portaron muy bien conmigo ellos, no es justo que yo vaya a reclamar..., 7 años trabajé yo ahí... A los niños le daban la merienda, muchas cosas”*. Antes estuvo cuidando enfermos.

Marta se ligó las trompas a los 28 años.

Ya no podía más. Porque no puedo ser madre, estar en una cárcel, volver a trabajar, no me da el físico, voy a quedar como que soy yo la que mato a mis hijos, no es por vaga, es porque no tenía tiempo. Nos cuenta un episodio con la ginecóloga que explica el motivo de la numerosa cantidad de hijos que tuvo Marta, pese a su no voluntad expresa por tenerlos.

La doctora me dice: ‘Usted toma una pastilla cuando tiene relación con su esposo’ y yo ¿que hacia?, tomaba la pastilla cuando tenía relaciones con mi marido. Mi marido era cuartelero, estaba mucho tiempo de guardia, cuando él no estaba no la tomaba. Cada 15 días la tomaba.

Uno de sus hijos nació en su casa, al igual que uno de sus nietos, con la diferencia de que hace treinta años era un rancho, y ahora es una casa de material.

En referencia a su vínculo con los programas del MIDES o la asistencia estatal, nos dice: “*Algunos vinieron*”. Se refiere a los técnicos del programa Uruguay Crece Contigo. Venían a controlar a uno de sus nietos. “*Le pinchaban el dedo no sé para que era*”. Al nombrarle UCC, recién en ese momento, recordó el nombre del programa. Los técnicos de UCC dejaron de ir por “*el límite de la edad*”, era hasta los dos años. Ellas le conseguían cita para ir a un especialista de la salud, le conseguían leche fortificada. Pero venían a hacerle “*ese coso*”.

Además, recibe la TUS. Nos cuenta: “*Después vinieron las otras, las del MIDES, ¡tremendo! Nosotros estábamos ahí, sentadas con Juana, y ¿qué pasa? Le sacan la tarjeta a Juana, porque dos tarjetas en una casa no podían haber, nos dicen*”. En el período en que asume Daniel Olesker como ministro de Desarrollo Social (2011-2015), realiza una actualización de la focalización de las transferencias monetarias, reduciendo la cobertura total, pero ampliando los montos y otorgando monto duplicado de la TUS a un mayor número de hogares, a condición de que un hogar no reciba más de una tarjeta<sup>604</sup>. Como lo hemos visto, estos hogares se caracterizan por una estructura familiar inestable al igual que su lugar para vivir. Suceden mudanzas, cambios de domicilio, unos que se separan, otros que se juntan. En el caso de Marta, Juana estaba junto a ella por la situación de violencia que contamos.

---

<sup>604</sup> Para ello, se fortaleció y tecnificó la división encargada del trabajo de campo del MIDES. En 2012 se realizaron más de 50 mil visitas a hogares en situación de vulnerabilidad social, en 2013, 40 mil. Se puede profundizar en: Lorena Custodio y otros, « Rediseño del trabajo de campo en el mides y relocalización de las transferencias monetarias. » en *Informe MIDES. Seguimiento y evaluación de actividades y programas 2011-2012*, DINEM-MIDES., Montevideo, Uruguay, 2013, p.105-132.

También en: Miguel Serna y Gabriela Pintos, *Cambio Organizacional en el Mides: identidad, gestión humana e innovación un estudio de caso: de la Unidad de Seguimiento de Programas a la División de Estudios Sociales y Trabajo de Campo*, Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, Ministerio de Desarrollo Social (2008-2015), Universidad de la República., Montevideo, Uruguay, 2015.

le expliqué toda la situación, que Juana se quedó sin casa por la situación del marido, que apenas el se vaya, ella vuelve a su casa, .... 7 mil pesos me están dando por 7 niños, cuando yo agarraba 4 mil por cuatro niños. Cuando fui a reclamar me dicen ‘cuánto más niños, es menos plata’.

En otro tiempo también le daban el surtido de INDA, “*pero después cerró INDA*” nos dice. “*A mi me toco ir hasta allá, a Rincón, un depósito, ahí tenias que ir a buscar las canastas*”. En esta ocasión se trata del cierre de edificios del INDA producto de los cambios en la gestión de los programas y su pasaje de especies a formato de tarjeta.

Después de pelearse con los funcionarios del BPS y lograr hablar personalmente con Murro<sup>605</sup>, Marta consiguió que los niños de Karina cobren pensión por el asesinato de la madre. Logró cobrar la pensión por víctimas de violencia doméstica yendo a hablar personalmente con el director del BPS- Murro-, tras haberse peleado con los funcionarios del mostrador. No se la querían dar porque quien la mató no era el marido de la víctima, sino su yerno. Ella se había asesorado por abogados que contrató, porque “*los abogados de pobres hay que esperar seis meses*”.

### **Viviana: Los destratos del Estado**

Viviana es la nieta de “el extranjero”, quien falleció a sus 85 años. Cuentan que vino escapado de Europa a causa de un homicidio y se asentó en la costa de Canelones, cuando no había nada, a mediados del siglo pasado. Se juntó con una mujer mucho más joven que él con quien tuvo 6 hijos: 2 varones y 4 mujeres. Ellas apenas alcanzaron la escuela debido a que su madre tenía miedo de que sufrieran discriminación por su pobreza. La mayor no sabe leer ni escribir.

La madre de Viviana, quien era una de las hijas de “el extranjero” hacía diversas changas: limpieza en casas, cortaba pastos. El padre trabaja en la pesca artesanal. Ambos se construyeron una casa en un predio alejado del resto de la gran familia, pues había quienes tenían alguna actividad fuera de lo legal. Tuvieron dos hijos además de Viviana.

Viviana estudió hasta tercer año de liceo, había empezado la UTU de cocina, pero abandonó sin terminar. A los 15 años quedó embarazada del primero de sus tres hijos. Actualmente su primer hijo tiene 19 años, el que sigue 14 y la más pequeña 8. Cuando falleció su madre comenzó la debacle.

---

<sup>605</sup> Se refiere a quien era la máxima autoridad del BPS en ese momento.

Vive en una casa que le dio su tío, a quien se la había dado su hermano, que a su vez se la dejó la auténtica dueña, la que tenía los papeles. Esa casa sufrió vandalizaciones, robos, por eso sus primeros dueños se fueron. De esto hace ya más de 30 años. Ella vive en esa vivienda desde el año 2007. Tiene los nombres de los dueños originales anotados en un papel. El primero de los tíos que vivió allí estuvo siete años, el segundo, 12 años. Durante ese momento, no había ni agua ni luz, recién en el año 2010 pudo acceder a estos servicios. Apenas se instaló en la vivienda empezó a moverse por el agua. La luz no la necesitaba tanto porque no tenía ningún electrodoméstico para “enchufar”.

El año pasado se presentó en su domicilio quien dijo ser el marido de la verdadera dueña de la vivienda. La amenazó con quitársela. Ella le retrucó, diciendo que la dueña le había dejado la casa al “flaco”, su tío, quien tiene ¡los papeles! Pero, efectivamente, no sabe dónde están. Ella sabía la historia de que los verdaderos dueños eran una pareja mayor sin hijos. El hombre demandante le dice que la señora falleció y que él tiene una hija, que necesita recuperar la vivienda. Dice tener los papeles. Y amenazó con volver dentro de un año. Hasta la fecha no ha vuelto a aparecer.

En última instancia, Viviana me dice: *“el barrio manda. A ver si vas a poder venir a pasar el verano acá. El barrio manda”*. El barrio donde habita está poblado por personas, que al igual que ella, fueron haciéndose un lugar. Personas que luchan por sobrevivir durante todo el año. A unas cuadras, comienzan las casas de veraneo y los vecinos de otro perfil socioeconómico.

Ella cuenta que en 2015 tuvo un accidente con la moto, y dado el tiempo que le llevó la recuperación y los gastos ocasionados, los proyectos que tenía no pudieron concretarse. Había ido a averiguar a la Junta Local para comenzar a pagar los tributos del terreno, como forma de legitimar su situación. *“Eso quedó todo en la nada, lo único que pago es el agua y la luz” nos cuenta.* Se las arreglaba juntando piñas. A sus hijos los llevaba en el carro que ella tiraba.

Quiere comprar una motosierra para poder vender leña. Ahora vende ropa que le dan los vecinos, pero está sin trabajar.

## Peripecias con el Estado

Al principio el agua la pidió a su nombre, como no se la otorgaron, recurrió al MIDES. Le pidió ayuda a una vecina para ello, para poder dar seguimiento a los trámites. A causa de que esta vecina le regaló algunos electrodomésticos viejos, solicitó la luz, con lo cual no tuvo problemas. La travesía fue con el agua. Pudo conseguirla a través de la Oficina del MIDES de Costa de Oro, pero a un costo alto. Tuvo que recurrir hasta a un abogado.

Le solicitaron que hiciera ella misma la zanja hasta su predio para conectar los caños, alegando que no era competencia de la OSE esa tarea. Luego no aceptaron la zanja hecha, dado que no cumplía con los requisitos solicitados. Finalmente, luego de idas y vueltas, intervención judicial y del MIDES, le conectaron el agua.

Por ambos servicios, tiene la tarifa subsidiada, la tarifa social en OSE y la tarifa Consumo Básico<sup>606</sup>, que también se conoce como la “*tarifa MIDES*”. Hace poco le llegó advertencia para que mantenga el consumo de electricidad en determinada franja, porque al pasar cierta cantidad el costo por unidad consumida aumenta. Poco a poco, el consumo fue aumentando, producto de contar con un poco más de algunos elementos de confort, por ejemplo, el ventilador.

Ninguno de los vecinos tenía luz cuando ella llegó al barrio, la calle “*la hizo la vecina*”, cansada de ir a reclamar. “*Acá, es un punto olvidado*”. Dice que ahora, que hay luz, hay agua y hay calle, “*yo soy un estorbo*”. Se refiere a los vecinos que vienen a veranear.

## El sistema de salud

Fue a la ginecóloga de la policlínica local para que le hiciera un PAP, y en ese momento le dicen que estaba embarazada. No le creía, le contó de sus problemas de salud, había hecho una reacción alérgica a uno de los medicamentos que le había recetado un médico de esa misma policlínica.

---

<sup>606</sup> OSE tiene una tarifa subsidiada para personas en situación socioeconómica (beneficiarios del MIDES, de regularizaciones de asentamientos o identificados por el MVOTMA como vulnerables). UTE tiene una tarifa de consumo básico. Para los beneficiarios de la tarjeta MIDES se conoce como TCB-T y para las regularizaciones de barrios existe un plan denominado Inclusión social. Se puede profundizar en: <http://www.ose.com.uy/comunidad/tarifa-social>  
<https://portal.ute.com.uy/clientes/soluciones-para-el-hogar/inclusion-social>

Ella estaba tomando un medicamento que la dejaba medio adormecida. *“Tengo imágenes del padre de mi hija encima mío, fui violada”*. Eso le contó a la ginecóloga. *“¡No puede ser que esté embarazada!”*. La ginecóloga le dio una autorización para realizarse un aborto, pero ella no lo entendió, pensó que eran estudios. Fue al hospital Pereira Rossell en Montevideo, y ahí se enteró. Se dio media vuelta y se fue.

Después de esta situación, quería atender su embarazo, pero dice haber sido rechazada en ese hospital de Montevideo y en las policlínicas de la zona. Terminó atendiéndose en el hospital del Clínicas, cuando ya tenía 5 meses de embarazo. Durante el mismo sufrió diabetes gestacional, ella decía *“yo estoy a pan y a té, no tengo para comer”*. Le recomendaron que fuera al MIDES que le podían dar canastas o la tarjeta o algo, pero no le dieron nada. Comenzó el trámite de la tarjeta, la visita para verificar su situación socioeconómica le llegó mucho tiempo después, cuando su hija ya había nacido. *“Me hice cargo de todo sola, apoyada por mis otros hijos. Al padre de mi hija, lo eché”* nos cuenta. Al tener a sus dos últimos hijos fue llevada por la policía hasta los centros de atención porque no había ambulancias.

### **Las ayudas sociales**

Nos cuenta que no logró agarrar el programa del MIDES que ayudaban con la vivienda. Posiblemente se refiera al programa del PANES, Mejoramiento del Hábitat, que finalizó en el año 2007. *“Perdí, esa oportunidad”*. Ahora cobra las asignaciones familiares del Plan de Equidad, pero tuvo problemas para recibir la de su primer hijo porque no tenía la tenencia tramitada. Con el resto de sus hijos no tuvo ese problema, porque no les puso el apellido del padre. Llevan el apellido de ella.

Con el padre del segundo hijo, buscó tenerlo. *“Quería tener un hijo para mi, sé que él tiene derechos, pero en ese entonces yo lo quería para mi. Fue el único buscado”*. Su hijo le dice que quiere un padre, y ella piensa *“¿de dónde saco un padre?”*. Fue cuando empezó a salir con quien es el padre de su última hija. *“Pero ya es tarde para que el nene le diga papá”*.

Su contacto con el MIDES fue primero por el asunto del agua. Ella estaba haciendo el trámite por su cuenta, pero terminó en el MIDES para pedir ayuda. *“Con la tarjeta del MIDES reboté varias veces”*, le decían que no le correspondía, no le hablaron bien. En la actualidad, recibe la tarjeta y le resulta una gran ayuda. Por su hijo mayor ya no cobra la asignación dado que cumplió la mayoría



de edad. Cobra la pensión por la muerte de su padre. Lo mataron. Esta prestación denominada Pensión a las víctimas de delitos violentos fue aprobada a fines de 2012.

Al día sabemos que su vivienda sufrió un incendio a causa de una revancha hacia su hijo mayor, quien es consumidor de droga, y, de a ratos, anda en lo ilícito. Ayudada por vecinos que abrieron una cuenta en una barraca de la zona y con la mano de obra de sus hermanos pudo reconstruir su casa. La maestra de la escuela le consiguió un lugar para dormir la primera noche. Pidió ayuda al MIDES que le ofrecieron algunos días en un hotel, pero debido a sus nervios, no entendió bien como era la gestión y no aceptó. Espera la luz. ¡Pero no tiene nada!

## Conclusión del capítulo

El análisis de las trayectorias de los asistidos nos permiten identificar la inestabilidad respecto a la condición de seguridad social en la que viven. Varias situaciones dan cuenta de la fluctuación entre trabajos formales e informales, ejercidos en el ámbito legal e ilegal, entre períodos de ausencia y presencia de empleo y de ayudas sociales. A pesar de que las categorías mutan, es posible distinguir tres tipos de situaciones, en función de sus trayectorias de protección y seguridad social: a) los instalados en la precariedad a quienes denominamos “*los desprotegidos*”, b) los vulnerables e inestables “*híbridos en la precariedad*” y c) “*los protegidos hoy*”.

En los primeros, quienes nunca accedieron a empleos con protección social, se observan mayores riesgos e inestabilidades, y una lógica de reproducción de la miseria instalada. Nunca percibieron los derechos del trabajo, no accedieron a la *propiedad social*. Recurren como medio de vida a actividades fuera del mercado formal y las que -en algunas ocasiones- pueden mezclarse con ilegalidades. El día a día suele ser incierto, inestable. En esta inestabilidad aparece una característica permanente: se encuentran instalados en la precariedad.

Por otra parte, en este grupo identificamos una clara división sexual del trabajo, distinguiendo dos “figuras” tipo: las madres asistidas y el clasificador. La asistencia del Estado que reciben a través de las transferencias monetarias constituye una importante ayuda. Es el ingreso con mayor estabilidad y seguridad que obtienen al mes, pero insuficiente para poder vivir únicamente de ello. En tanto, se reconocen como muy agradecidos frente a este tipo de ayuda del Estado, así como con la de otros programas sociales a los que acceden.

Los vulnerables en la protección social se encuentran más próximos a la sociabilidad del trabajo asalariado. En algún momento de sus vidas accedieron a un trabajo con protecciones y en el presente, aunque no lo tengan, está en su horizonte la posibilidad de encontrarlo. Esto los distingue de los primeros. Las oscilaciones entre la formalidad del trabajo, la informalidad y los momentos sin trabajo están asociadas a diverso tipo de dificultades. En este sentido, advertimos aquellas reconocidas como de carácter individual (escasa escolarización, el lugar de residencia, la edad y la presencia) -aunque asociadas a problemas de acceso a recursos y derechos-, a complicaciones con los lazos próximos (maternidad temprana, cuidados familiares), a problemas en el mercado de trabajo (condiciones laborales, cambio tecnológico, cierre de empresas y finalización de las actividades por parte del empleador), y por último, a las vinculadas a la inseguridad civil. La ayuda social para ellos constituye un soporte complementario.

Por último, quienes se encuentran con protección a partir del trabajo, los que tienen un empleo con cobertura a la seguridad social, no escapan a las trayectorias signadas por actividades informales para sobrevivir, vínculos familiares inestables y condiciones difíciles de existencia. En esta situación ubicamos a mujeres monoparentales que por el hecho de encontrarse solas a cargo de su familia realizan un esfuerzo permanente en busca de la supervivencia. También a las nuevas generaciones, jóvenes que transitaron por programas sociales del MIDES logrando actuar como puentes. En estos casos, la ayuda del Estado aparece como un soporte complementario, que llegado el caso se les podría llegar a retirar.

Lo particular de este análisis es que no encontramos claras diferencias en las situaciones de estas personas respecto a su situación laboral en el contexto político en el que gobernó el Frente Amplio (2005-2020), ya que alternan entre la protección y la desprotección, o se mantienen siempre al margen del trabajo formal. El aspecto que cambia de forma significativa es el despliegue de la asistencia del Estado bajo variadas formas: las transferencias monetarias, el acompañamiento social, la vivienda “social” del Plan Juntos, los programas sociolaborales y socioeducativos.

## Conclusión de la tercera parte

La vida de las poblaciones asistidas durante el gobierno del Frente Amplio está marcada por la inseguridad social y la inestabilidad. La descripción breve de estas historias nos permite vislumbrar los distintos gradientes de las zonas de vulnerabilidad social. Asimismo, aquellos factores que operan en sus trayectorias de vida respecto a su grado de integración social. Los problemas del trabajo están recurrentemente presentes: la falta de un empleo estable y con protecciones, los cierres de fábricas en contexto de crisis económica, los despidos, la imposibilidad de conseguir un empleo por falta de habilidades (saber leer y escribir) o deficiencias físicas. También aparecen las inestabilidades en los soportes familiares: fallecimientos o abandonos de padres o abuelos a cargo, separaciones de pareja. En tanto, la asistencia creada por el Frente Amplio transita en la vida de todos ellos como un apoyo, una ayuda.

Todo se conjuga en un contexto de reproducción e instalación en un mundo precario, informal, del cual es difícil salir. La seguridad aparece en las siguientes fuentes: los desechos, los trabajos de policía o de militar para los hombres, recibir las transferencias estatales para poder cubrir la alimentación del mes con suerte.

El análisis de la experiencia situada nos permite ahondar en cómo ha sido la llegada del Estado social del Frente Amplio a los territorios desfavorecidos y a las familias asistidas, contemplando la manera en que se produce la distancia institucional. Cómo afecta la historicidad de la estigmatización y la discriminación desde afuera del territorio hacia adentro y, a su vez, en su interior. Nos permite aproximarnos a comprender los efectos de lugar<sup>607</sup>. La manera en que los individuos van quedando atrapados con inferioridad de capitales e insuficiencia de mediaciones que los aproximen a los derechos sociales, aún en un contexto en que estos se han expandido. El estigma, la discriminación y la llegada de un Estado “de a ratos” afecta no sólo sus condiciones materiales de vida, sino también su sociabilidad y su temporalidad en el cotidiano vivir. El sentimiento de que “nada” llega y que “*es muy lejos todo acá*”<sup>608</sup> o el hecho de no poder salir de la casa por el miedo, no puede estar ausente de consideración cuando el Estado quiere llegar y estar próximo.

---

<sup>607</sup> Pierre Bourdieu, « Efecto de lugar » en *La miseria del mundo*, Fondo de Cultura Económica., México, 2002.

<sup>608</sup> No profundizamos en ello, pero en uno de los territorios, los vecinos nos indican que deben hacer al menos un kilómetro y medio para llegar al supermercado, a la escuela y la policlínica. Ni taxis ni transporte colectivo, y cuando llueve la distancia se vuelve más extrema.

Frente a la pregunta de si llegó o no el Estado Social, y en particular el MIDES, a los territorios y a los hogares más pobres, la respuesta resulta clara a partir de las experiencias que hemos relevado. ¡Llegó! El asunto es el cómo y en qué, y tal vez cuánto. Preguntas que refieren a la continuidad y a la intensidad. Las protecciones del trabajo llegaron menos, tenues, transitorias, que no garantizan la seguridad social.

Lo que reparamos a lo largo de todas las historias y fragmentos presentados es que la miseria no comienza en un momento dado, cuando el político o el técnico descubre que existe. Hay historias que se enredan en los barrios, en una complejidad y en una trama que se vincula con violencias, abandonos, vergüenzas, ilícitos, mudanzas, esfuerzo, trabajo sin derechos, cierre de empresas, falta de un medio de vida. La policía y el trabajador conviven con quien puede estar asociado a lo ilegal. Pueden convivir hasta en una misma trayectoria. Una madre que se sacrifica y sufre puede ser la compañera de un hombre que estuvo preso por hurto. Comprender estas complejidades es importante a la hora de pensar como abordar las distintas problemáticas

En estas historias se atraviesan las complejidades: familias que tienen lazos con policías y militares, pero también con presos o personas adictas. A ello se le suma trasfondos de violencias de todo tipo, de abandonos y estructuras familiares desordenadas. El Estado aparece con protecciones y ayudas, pero también con maltratos, discriminación y exclusiones. El trabajo, que resulta una de las mejores vías para cambiar de estatus, es inestable. Es evidente que se amplió la cobertura del Estado social: la educación, la salud, la asistencia, los derechos del trabajo. Pero los servicios sociales discriminan, se distancian, los excluye, cuestan caro. La asistencia es insuficiente y en calidad de ayuda. Los derechos del trabajo no llegan siempre como tales a estas poblaciones.

La ayuda social que aparece, y aunque de manera precaria, ha constituido un soporte para llegar a fin de mes, para mejorar sus ranchos, y hasta para sustentar pequeños negocios que posibilitan la sobrevivencia. Entre moralizaciones y una especie de sostén que no permite que se llegue al final del pozo, actúa el acompañamiento social por un tiempo. En algunos jóvenes logra que puedan finalizar algún año más de estudio o insertarse en algún programa sociolaboral. Sin embargo, todo esto transcurre en el mismo contexto: los barrios estigmatizados por los delitos y la violencia que acontece, frente a las ausencias de escolarización y falta de soportes familiares; dejando a los individuos instalados en la imposibilidad. Los contactos fuera del barrio son principalmente instrumentales, en las diversas formas de encontrar un medio de sobrevivencia.

Indagar sobre las trayectorias de los asistidos nos devela una heterogeneidad de situaciones en el contexto de inseguridad social que los caracteriza, distinguiendo tres tipos: los instalados en la precariedad (“los desprotegidos”), los vulnerables e inestables “(híbridos en la precariedad)” y “los protegidos hoy”.

Al respecto, también identificamos algunos matices y ambigüedades que visibilizan diferencias en la relación de las poblaciones vulnerables con el Estado social. Este Estado social que presenta un lado “*universal*” con los servicios sociales clásicos (la escuela, la policlínica) y que puede caracterizarse como sólido, rígido, distante y en el marco de los derechos, pero también con una función normalizadora, integradora, expulsora, y discriminadora. Por otro lado, el Estado social “asistencial” que se caracteriza por su inestabilidad, flexibilidad, arbitrariedad, compensatorio y próximo, asume un rol moralizante, socializador, de ayuda y de reconocimiento. El Estado punitivo también se presenta con su función de proteger y castigar, y para algunos como una opción laboral.

Los matices que distinguimos en el relacionamiento de los tres tipos de trayectorias de seguridad social con el Estado asistencial es el siguiente. Por un lado, se constituye como una ayuda que genera una endeble estabilidad en la inseguridad en la que viven los desprotegidos, aunque no resulta suficiente. Por otro lado, actúa como un soporte complementario en la vida de los vulnerables a la protección y los protegidos; estos últimos asumen el riesgo de que este soporte finalice.

## CONCLUSIONES GENERALES

Esta tesis se orientó a indagar el rol que asume el nuevo Estado Social del Frente Amplio frente a las poblaciones vulnerables en Uruguay entre los años 2005 y 2020. Esto significó desentrañar la interrogante acerca de si hubo una inflexión en la concepción de la política social implementada y en qué medida esto transformó la vida de las poblaciones más deprimidas. Para ello, examinamos la política social del Frente Amplio desde varios niveles analíticos, con soporte en la revisión de los documentos programáticos, los diagnósticos y la prensa, y el análisis de los discursos de los actores que formaron parte del quehacer en lo social y de quienes experimentaron desde su situación de vulnerabilidad la llegada de las nuevas políticas.

Como resultado concluimos lo siguiente: a partir de los gobiernos progresistas hay un retorno del Estado social, que retoma la tradición batllista de inicios del siglo XX de un Estado protector de los débiles. Las transformaciones más importantes en el área social se pueden agruparse en cuatro grandes ejes. El primero refiere a los clásicos servicios públicos llamados “*universales*” (la educación y la salud), con la creación de un Sistema Nacional Integrado de Salud, que mejora la cobertura y los servicios para las poblaciones más vulnerables, y la ampliación de centros educativos para la primera infancia. El segundo eje reúne los derechos y la regulación en el mundo del trabajo. En este sentido, se restablece la negociación colectiva a través de la convocatoria a los consejos de salarios, se brindan garantías para la acción sindical, se aumenta el salario mínimo nacional, se promueve la “formalización” del empleo, lo cual se traduce en el aumento de trabajo con protecciones y cobertura a la seguridad social. En tercer lugar, se encuentra la seguridad o previsión social referida a las prestaciones que cubren los riesgos clásicos de vejez, invalidez y sobrevivencia. Al respecto, se realizan reformas que permiten acceder a prestaciones sociales a sectores que no lo hubieran podido hacer con la normativa anterior. Nos referimos, por ejemplo, a la prestación de Asistencia a la Vejez para personas entre 65 y 69 años en situación de pobreza extrema, la jubilación por edad avanzada para quienes al llegar a los 65 años no cuentan con la cantidad de años de cotización exigida, el cómputo de un año por hijo para la jubilación de las mujeres, la extensión de un año del seguro de desempleo para los mayores de 50 años, entre otros. En el cuarto eje ubicamos a la asistencia y a la promoción social para los sectores vulnerables, llevadas a cabo por tres tipos de políticas: las transferencias monetarias, los programas de acompañamiento social, y aquellos otros de tipo promocional y socioeducativo. Además, en el último gobierno, se crea el Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC), que es la prioridad en

materia de políticas sociales del último período, incorporando el tema de los cuidados y la dependencia como un nuevo riesgo social.

Consideramos, entonces, que se produce una inflexión en la concepción del rol del Estado social que retoma la función integradora del batllismo y abandona la visión neoliberal promovida durante los años precedentes por los gobiernos de los partidos Colorado y Nacional. Esta última inspirada en los principios de eficiencia y eficacia del gasto del Estado, que reduce la visión de la política social a la atención focalizada en la pobreza y sin una autoridad institucional permanente.

Es posible afirmar que, durante los primeros años del gobierno del Frente Amplio, la cuestión social es entendida como la emergencia social generalizada, lo cual lleva a instrumentar el Plan de Emergencia. Para ello se crea una institución específica: el MIDES. Con el transcurrir de los sucesivos gobiernos frenteamplistas, la política asistencial y promocional incorpora nuevos ámbitos de actuación, ampliando los derechos sociales y también los derechos de identidad (étnico-raciales, de equidad de género, ciclo de vida, discapacidad, etc.).

De este modo, la protección social se amplió a categorías de individuos que no habían sido consideradas hasta ese momento (trabajadores informales, empleo doméstico y rural, personas en situación de extrema vulnerabilidad). Se instrumenta un nuevo criterio de acceso a la protección asistencial a partir de la creación de un indicador para la focalización de beneficiarios, basado en las condiciones de vida de los hogares -el índice de carencias críticas- y abandonando como criterio principal el contributivo, la invalidez o determinado umbral de ingresos. Por lo pronto, este nuevo indicador adopta variables de tipo estructural y de difícil manipulación, considerando el capital material (la vivienda y el equipamiento) y el cultural (entendido como capital humano: la educación), en detrimento de lo biológico y social (la salud, la discapacidad, el capital social).

El cambio que propone el Frente Amplio en la concepción de lo social refiere fundamentalmente a la responsabilización por parte del Estado hacia los sectores desfavorecidos. Sin embargo, señalamos que los programas sociales específicos adoptan formas más próximas a la lógica de “proyecto”, de “*programa social*” focalizado y transitorio, promovidas por la concepción precedente. Advertimos que esta especie de contradicción encuentra parte de la explicación en dos elementos: el modo en que el Frente Amplio llega al gobierno nacional y la manera en que conceptualiza la cuestión social.

Décadas antes, en 1990, el Frente Amplio había ganado el gobierno departamental de Montevideo. Desde ese lugar de la gestión política, no tuvo acceso a “*lo universal*”, pero la experiencia del gobierno departamental fue el antecedente inmediato tomado para la implementación del PANES y del MIDES. La instrumentación de los primeros programas puestos en marcha durante el primer gobierno toma forma principalmente desde esa experiencia. Es decir que, si bien en la conceptualización general de la protección social se va aproximando hacia una visión solidaria, en la instrumentalización de las políticas apareció más claramente visible el carácter dualizado entre el derecho del trabajador y la ayuda social para el pobre, con algunas intervenciones híbridas. Frente a las situaciones de pobreza y vulnerabilidad predomina la lógica de “ayudas” más que de “derechos”, y no se problematiza el derecho de estas personas al trabajo o a tener al menos un medio de vida adecuado, como es el derecho a la seguridad social. La conceptualización de la protección social del FA adopta una visión estructural del riesgo, en la que siempre está presente la responsabilización del Estado por la cuestión social. No obstante, el carácter dual emerge cuando se considera el financiamiento, la implementación concreta de los programas y las prestaciones específicas.

Al considerar la evolución de las orientaciones de la política social hacia las poblaciones vulnerables en los sucesivos gobiernos, advertimos que este carácter “contradictorio” en la conceptualización e instrumentación de la protección social se transforma muy lentamente hacia una visión que procura aproximarse a la de la solidaridad nacional, aún sin lograrlo. El discurso oficial sobre lo social se traslada hacia los derechos sociales y la equidad. Sin embargo, estos derechos se aproximan a una noción de derecho moral más que positivo; lo que quiere decir que no se traduce en la mayoría de los casos en beneficios, acciones o prestaciones materiales exigibles, sino en priorizaciones, en cupos u cuotas para el acceso a los beneficios.

Por otra parte, las contradicciones entre la orientación de la política social macro y las formas de instrumentarla en programas concretos para abordar la vulnerabilidad podemos atribuir las a la concepción sobre la cuestión social. Esta es entendida como la emergencia social en los primeros años, como la pobreza y la vulnerabilidad socioeconómica posteriormente. De este modo, las políticas contra la pobreza adoptan una fundamentación basada en asistir en la emergencia en un primer momento, cuando en el país había 40% de personas en situación de pobreza. Luego, con el Plan de Equidad en 2008, se establece un giro hacia el enfoque de la redistribución de recursos y el acceso a los derechos sociales. Finalmente, en el último período se refuerza la idea de la importancia de la presencia del Estado en los territorios más deprimidos con todos los dispositivos implementados para dar combate a las distintas violencias que allí acontecen. Notamos que lo que



se aborda es el daño y no el riesgo, el foco de atención está puesto en los individuos y no los problemas que provocan la situación, en las condiciones de vida y no el medio de vida.

En paralelo, consideramos que los diagnósticos que colaboran en el pensamiento de la política social se alejan de aquellos de tipo micro social, es decir, de aquellos de quienes venían trabajando con la pobreza desde hacía años, y para quienes las situaciones de miseria instalada y la exclusión social persistente no eran una novedad. Nos referimos a las organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, pensamos que se deja de lado algunas dimensiones clave del asunto: el espacio y el tiempo de la pobreza, la subjetividad y la materialización de la miseria en los cuerpos de las personas que la experimentan. De esta forma, nos resulta relevante repensar la pobreza desde su carácter relacional, que nos obligue a enmarcarla en la problematización de su causa, de su persistencia y de su historicidad.

Los estudios y diagnósticos de la pobreza abordan su medición y cuantificación, y procuran identificar las variables determinantes que aumentan la probabilidad de ser “pobre”, pero no profundizan en la relación de estos con la “asistencia”, con las políticas públicas y con los procesos de integración social. Sumado a ello no se cuestiona la función de la pobreza en el sistema social, su relación como grupo con el resto de la sociedad. Tampoco encontramos un diálogo entre las distintas perspectivas de los estudios de modo tal que permitan una acumulación interdisciplinaria una comprensión abarcativa del problema del empobrecimiento y de la crisis social que se vivía antes del 2005. Así es que podemos distinguir claramente los estudios sobre el Estado social, la pobreza y la vulnerabilidad social, sin una clara articulación entre ellos. Esto ha invisibilizado el problema que a nuestro entender era y es relevante abordar: el derecho al trabajo. De esta forma, el énfasis puesto en la insuficiencia de ingresos y de recursos opaca la problematización respecto a los medios de vida, al derecho al trabajo como fuente de integración social, y a las sociabilidades de la pobreza estructural que se esconde en un contexto de crisis al inicio y reaparece como problema en un contexto de crecimiento económico. Posiblemente porque implica poner de manifiesto conflictos de intereses, contradicciones inherentes al sistema capitalista, cuya lógica de funcionamiento es la acumulación de capital.

Como resultado, luego de tres gobiernos progresistas, notamos la permanencia de una categoría de individuos que queda al desamparo de las seguridades, excluidos de los mecanismos de integración como el trabajo y la protección social sólida y sostenida, recibiendo ayuda estatal a partir de la asistencia y algunos programas promocionales que no logran rescatarlos de su situación de miseria. Nos referimos a quienes en el debate público y mediático son considerados por algunos como

personas con derechos estructuralmente vulnerados y, para otros, como los culpables de la inseguridad ciudadana o la demostración del fracaso del Estado con las políticas de “izquierda”.

Al poner foco en el análisis de tres tipos de programas concretos, hemos concluido que estos han operado como estrategias que contribuyen a reducir la pobreza monetaria (fundamentalmente las transferencias monetarias) y se han enmarcado en un marco conceptual más amplio que el registro asistencial. A su vez, sus objetivos refieren a mejorar el acceso a los derechos sociales de las poblaciones más desfavorecidas. Bajo este enfoque se fundamenta la focalización y la priorización de su población objetivo. Sin embargo, los instrumentos que utilizan permiten notar aquello que Simmel anunciaba sobre la imposibilidad del pobre de reclamar la asistencia en tanto derecho. Estos programas actúan como mediadores hacia los derechos sociales y los recursos. Las asignaciones familiares son las que parecen escapar a esta lógica, al tener una cobertura más amplia, al estar enmarcadas en una ley y al tener un mecanismo de acceso más ágil. Sin embargo, estas son las que tienen un mecanismo de contraprestación más riguroso.

Dos visiones generan conflicto entre los fundamentos, los objetivos y los instrumentos de estos programas. Por un lado, un Estado responsable de las injusticias sociales que se hace cargo de los más desfavorecidos con una lógica de solidaridad nacional garantizando la asistencia de forma incondicional; y por otro, un Estado que busca modificar los comportamientos y subjetividades de los más excluidos y tiende a castigar o suspender los beneficios a quienes no cumplan con estos preceptos. Es decir, se actúa sobre la realidad con lógicas híbridas, muchas veces contradictorias.

Fundamentalmente, las transferencias monetarias han contribuido a reducir la pobreza y la indigencia, constituyendo una ayuda paliativa y más o menos estable en términos de ingresos para un importante número de hogares. Por su lado, *Uruguay Trabaja* ha operado como un mecanismo de resocialización en el mundo del trabajo y los programas de proximidad han actuado como mediaciones para conseguir otras prestaciones. Si bien estos resultados no son desdeñables, se perciben lejos de modificar de manera sustantiva los comportamientos de quienes participan, lejos del paradigma de la activación o de una verdadera promoción en la inversión del capital humano, pero también lejos de lograr transformaciones más estructurales en el bienestar de la población a la que atienden. Con falta de recursos presupuestales, insuficiencias en los marcos regulatorios que no transformaron las prestaciones en derechos efectivos, transitaron las formas de atender la miseria al frente de una institución como el MIDES.

La concepción sobre la asistencia toma fundamentos de justicia social, pero combina la lógica de la necesidad (auxiliar la supervivencia) con la del estatus (ayuda a los desfavorecidos en nombre de la colectividad). Los objetivos refieren a la mejora del nivel de ingresos, el desarrollo de competencias para el trabajo, la integración social, el acceso a los derechos sociales y la promoción de capital humano. Respecto a los instrumentos específicos se deduce una lógica de tipo más individualizadora, que pretende promover el cambio de comportamiento de los asistidos, pero que tampoco logra por completo. En este sentido, el MIDES parece ser una institución mimetizada con su población objetivo, con una lógica de responder a la urgencia y la necesidad, en permanente aprendizaje y revisión, que pone en tensión al resto del Estado y al funcionamiento social de forma cohesionada.

Cuando nos preguntamos si existió consenso por parte de los actores involucrados en el quehacer de lo social, notamos acuerdo respecto a los resultados obtenidos en la baja de la pobreza y la ampliación de la cobertura asistencial. No cuestionan la existencia de las políticas contra la pobreza, pero lo que ha estado en el foco de los debates han sido las formas de su aplicación concreta: la focalización e hiperfocalización, las metodologías de intervención, las contraprestaciones, la falta de participación de la sociedad civil y de los propios individuos potenciales de recibir las prestaciones.

De esta forma, es posible distinguir dos niveles de crítica, uno vinculado a los propios fundamentos de las políticas y otro vinculado a las formas de su ejecución. Las críticas de la sociedad civil y de los actores que trabajan vinculado a la lógica territorial están fundamentalmente dirigidas hacia las implementaciones concretas y a la distancia existente entre los fundamentos y los instrumentos para actuar sobre la realidad. En tanto, por el lado de la academia encontramos críticas a la falta de fundamentaciones explícitas y a una implementación acorde, en el sentido de avanzar en la redistribución de la riqueza y una orientación de tipo universal de las políticas llevadas a cabo. Las críticas externas, las de la “oposición”, se encuentran más bien orientadas a los propios fundamentos de las políticas, aludiendo a una política social meramente asistencialista que promueve la vagancia en detrimento de la responsabilidad individual, en tanto cuestionan el exceso de gasto público en una búsqueda por la eficiencia y eficacia de los dineros públicos. Esta última es una fundamentación opuesta a las anteriores basadas en la redistribución, el acceso a derechos y las condiciones de vida. Así, uno de los principales ejes que nos permite distinguir las políticas de izquierda de las de la derecha son los fundamentos que legitiman su implementación.

Notamos también que el fundamento de la asistencia referido al medio de vida ha quedado alejado de los debates; aún cuando el trabajo es frecuentemente mencionado como un factor relevante para superar la pobreza. Esto desvincula el debate de la asistencia con el del derecho al trabajo, promoviendo cierta autonomía relativa entre las políticas sociales y las políticas económicas.

El análisis de la experiencia situada de las poblaciones vulnerables nos muestra que sus vidas están marcadas por la inseguridad social y la inestabilidad. La descripción breve de sus historias nos permite vislumbrar los distintos gradientes de las zonas de vulnerabilidad social y aquellos factores que operan en sus trayectorias respecto a su grado de integración social. En este sentido, los problemas del trabajo están recurrentemente presentes (la falta de un empleo estable, los cierres de las fábricas y las obras de construcción en contexto de crisis económica, los despidos, la imposibilidad de conseguir un empleo por falta de habilidades o deficiencias físicas).

Son varias las fuentes de inseguridad social. Por un lado, los vínculos próximos, es decir, los soportes familiares (sea por fallecimientos o abandonos de padres a hijos a temprana edad, separaciones de pareja, infidelidades) y el relacionamiento con los vecinos. Por otro lado, la tenencia de un lugar para vivir (la informalidad en la propiedad del terreno y de la vivienda, la precariedad de los materiales de construcción, la rotación del domicilio). También observamos la dificultad en el acceso a los servicios de infraestructura urbana y a los servicios sociales, la inestabilidad de la asistencia social y protecciones que reciben (la arbitrariedad o el azar en algunos de los criterios de acceso como el sorteo, el informe social, la derivación mediante técnicos sociales, el corte imprevisto de prestaciones) y en los medios de vida (la inestabilidad de fuentes de trabajo y la precariedad en las condiciones de este).

A esto se suma, las fuentes de inseguridad civil entendida como a falta de seguridad sobre los bienes y las personas. Con esto nos referimos a las distintas violencias que acontecen en sus vidas, violencias y miedos que obstaculizan el acceso a los derechos y protecciones y la informalidad como estrategia. Los robos y delitos en los barrios donde viven, la violencia dentro de los hogares, la violencia institucional y las discriminaciones que sufren debido a las características de su presencia física, por sus bajos niveles de escolarización y sus comportamientos. La vergüenza, las lógicas de la necesidad y la diferenciación entre unos y otros se encuentran presentes. En tanto, la asistencia creada por el Frente Amplio transita en la vida de todos ellos como un apoyo, una ayuda. La seguridad aparece en las siguientes fuentes: en la utilización y el aprovechamiento de los desechos, en los trabajos de policía o de militares, en las transferencias estatales recibidas para poder cubrir con suerte la alimentación del mes.

¿Cómo ha sido la llegada del Estado social del Frente Amplio a los territorios desfavorecidos y a las familias asistidas? El Estado social se presenta en varias facetas en las experiencias de las familias, con diferente continuidad e intensidad. Es evidente que se amplía la cobertura del Estado social: la educación, la salud, la asistencia, los derechos del trabajo. Pero los servicios sociales discriminan, se distancian, los excluye, cuestan caro. La asistencia es insuficiente y en calidad de ayuda. El trabajo, que resulta una de las mejores vías para cambiar de estatus, es inestable, precario, a veces fuente de derechos y otras fuentes de perpetuación de la situación al no garantizar la seguridad social.

En este sentido, contemplamos la manera en que se produce la distancia institucional y el modo en que afecta la historicidad de la estigmatización y la discriminación desde afuera del territorio hacia adentro y, a su vez, en su interior. Esa manera en que los individuos van quedando atrapados con inferioridad de capitales e insuficiencia de mediaciones que los aproximen a los derechos sociales, aún en un contexto en que estos se han expandido. El estigma, la discriminación y la llegada de un Estado “de a ratos” afecta no sólo sus condiciones materiales de vida, sino también su sociabilidad y su temporalidad en el cotidiano vivir. El sentimiento de que “nada” llega y que “*es muy lejos todo acá*” o el hecho de no poder salir de la casa por el miedo, no puede estar ausente de consideración cuando el Estado quiere llegar y estar próximo.

La ayuda social ha constituido un soporte para las poblaciones vulnerables que les permite, a veces, llegar a fin de mes, mejorar sus ranchos y -para algunos- poder sustentar pequeños negocios que posibilitan su sobrevivencia. Entre buenas intenciones morales y una especie de sostén que no permite que se llegue al final del pozo, actúa el acompañamiento social por un tiempo. Sin embargo, todo esto transcurre en el mismo contexto: los barrios estigmatizados por los delitos y la violencia, frente a las ausencias de escolarización y falta de soportes familiares; dejando a los individuos instalados en la imposibilidad.

Indagar sobre las trayectorias de los asistidos nos devela una heterogeneidad de situaciones en el contexto de inseguridad social que los caracteriza, distinguiendo tres tipos: los instalados en la precariedad (“los desprotegidos”), los vulnerables e inestables “(híbridos en la precariedad)” y “los protegidos hoy”. Los primeros nunca accedieron a un trabajo con protecciones, los segundos fluctuaron entre períodos breves de trabajo formal, changas, precariedad, y los últimos se encontraban en ese momento con una alternativa de integración social a través de un trabajo con seguridad social.

Al respecto, también identificamos algunos matices y ambigüedades que visibilizan diferencias en la relación de las poblaciones vulnerables con el Estado social. Este Estado social que presenta un lado “*universal*” con los servicios sociales clásicos y que puede caracterizarse como sólido, rígido, distante y en el marco de los derechos, pero también con una función normalizadora, integradora, expulsora, y discriminadora. Por otro lado, el Estado social “asistencial” que se caracteriza por su inestabilidad, flexibilidad, arbitrariedad, compensatorio y próximo, que asume un rol moralizante, socializador, de ayuda y de reconocimiento. El Estado punitivo también se presenta con su función de proteger y castigar, y para algunos como una opción laboral.

Al mismo tiempo, distinguimos algunas diferencias en el relacionamiento del Estado asistencial con los tres tipos de trayectorias analizadas. Por un lado, constituye una ayuda, aunque insuficiente, que genera una endeble estabilidad en la inseguridad en la que viven los desprotegidos y, por otro, actúa como un soporte complementario en la vida de los vulnerables a la protección y en los protegidos; estos últimos asumen el riesgo de que este soporte finalice.

En suma, podemos afirmar que la propuesta de los gobiernos progresistas abordaron la cuestión social principalmente bajo dos mecanismos: mediante el trabajo -vía generación de empleo y derechos- y mediante las políticas asistenciales y promocionales, que actuarían como “puente” hacia los servicios con pretensión universal intentando resolver los problemas de integración social. Como resultado, observamos que quienes accedieron o mantuvieron su empleo formalizado consiguieron los beneficios de los derechos del trabajo implementados: el aumento de los ingresos y mayores protecciones. A su vez, a los más desfavorecidos les llegó la ayuda social, pero esta no operó como “puente”, o lo hizo en pocos casos. Una ayuda insuficiente, algo inestable, en una realidad de incompreensión.

¿Por qué? Hemos visto que las concepciones y los discursos que sustentan las maneras de mirar los problemas sociales determinan no necesariamente las formas de las políticas e instrumentos concretos, sino el fundamento para su legitimación. Así, ni las políticas diseñadas para atender la pobreza ni la conceptualización respecto a la pobreza abordan el problema considerando la perspectiva de los medios de vida. En este sentido, si bien a nivel de concepción general sobre la política social se hace referencia a los derechos sociales, el problema y la solución parecería referirse a la forma en que los recursos son utilizados, es decir, a una falta de comportamiento adecuado para lograr su mejor aprovechamiento (la baja escolarización, la socialización no adecuada, etc.). Quien no logre tener éxito en el libre juego del mercado, podrá ser asistido y

ayudado por el Estado asistencial para mejorar el acceso a los recursos disponibles: obtener una transferencia de ingreso de monto insuficiente para garantizar la canasta básica alimentaria, un acompañamiento social que le brinda apoyo emocional y recursos puntuales para resolver la situación de urgencia del momento (alimentos, boletos, útiles escolares). Con suerte, logrará un cupo en un empleo protegido por un tiempo determinado, o materiales y apoyo para construir su vivienda.

Concluimos esta tesis con una invitación a repensar la pobreza y el Estado Social a partir de su historicidad y de una mirada relacional, para comprender mejor los problemas, su complejidad y su interdependencia, y proponer mejores soluciones. Es una invitación a retomar las viejas preguntas sociológicas y del pensamiento social que nos permitan crear nuevas formas de solidaridad para “*hacer sociedad*”, para que todos sus integrantes puedan formar parte en tanto individuos y ciudadanos. Esto es, al sentirse útiles y contribuyentes de una manera decorosa a la producción social. En este sentido, nos hacemos la pregunta sobre la necesidad de considerar al trabajo decente como un derecho exigible al que todos y todas, deberían tener acceso.

# SYNTHESE EN FRANÇAIS (Résumé substantiel)

**Comment fait-on du social au XXI<sup>e</sup> siècle ?**

**Politiques sociales du Frente Amplio à l'épreuve de la vulnérabilité en Uruguay (2005-2020)**

## 1. INTRODUCTION

Comment fait-on du social au XXI<sup>e</sup> siècle ? L'intérêt à l'égard de ce que nous appelons « le social » trouve son origine chez les auteurs classiques de la sociologie du XIX<sup>e</sup> siècle, qui mettaient en lumière l'écart existant entre le politique et l'économique. C'est-à-dire qu'il renvoie à l'importance des règles et dispositifs sociaux qui n'obéissent pas à la logique du marché, mais tentent d'assurer la cohésion sociale et de favoriser l'intégration de tous les groupes sociaux, même les plus désocialisés et en marge du système.

Pourquoi nous semble-t-il aujourd'hui nécessaire de poser cette question pour analyser le cas uruguayen ? Nous sommes confrontés à un paradoxe : l'existence en Uruguay de situations de misère et de pauvreté chronique, dans le contexte sociopolitique du gouvernement d'un parti de coalition de gauche qui a récupéré l'État social et coexisté en parallèle avec une période de croissance économique. Si nous nous demandons pourquoi et comment la question sociale a été traitée par les gouvernements du FA (2005-2010, 2010-2015, 2015-2020), c'est que la réponse peut fournir des pistes pour comprendre les rapports entre pauvreté, assistance et rôle de l'État.

Il nous faut revenir sur quelques-unes des interrogations lancées par les auteurs classiques de la sociologie afin de réfléchir sur ce qui peut au départ paraître évident. Nous allons donc reprendre Simmel et sa définition relationnelle de la pauvreté<sup>609</sup> définie en fonction de l'assistance. Nous allons également revenir sur Émile Durkheim qui souligne de son côté les liens que les individus établissent entre eux, le type de solidarité qu'ils construisent et leur manière de « faire société »<sup>610</sup>, pour ensuite, sur la base de ces interrogations, récupérer la perspective de l'intégration sociale de Robert Castel.

L'objet de la présente recherche est d'analyser le rôle des nouvelles politiques sociales en Uruguay mises en œuvre par les gouvernements du FA entre 2005 et 2020 pour faire face aux différentes

---

<sup>609</sup> Georg Simmel, *El Pobre*, 1<sup>era</sup> Edición: Der Arme (1908) (Madrid: Ediciones sequitur, 2014).

<sup>610</sup> Serge Paugam, 'S'attacher à la société Durkheim et la théorie des liens sociaux', *Revue internationale de philosophie*, 280.2 (2017), 89–115 <<https://doi.org/10.3917/rip.280.0089>>.



situations de vulnérabilité sociale. En ce sens, dans quelle mesure et de quelle manière le FA a-t-il proposé un nouveau modèle de politique sociale ? Y a-t-il eu une inflexion apportée à cet égard par le gouvernement de gauche en Uruguay, et si oui, laquelle ? Quels ont été les fondements et les objectifs des politiques mises en place ? Quels mécanismes et quelles représentations sociales sont intervenus du point de vue des différents acteurs dans la sphère sociale ? Quel rôle les politiques sociales ont-elles joué vis-à-vis des populations les plus vulnérables ? Leur intégration sociale a-t-elle été améliorée ? Quelle a été l'expérience des secteurs les plus défavorisés vis-à-vis du nouvel État social ?

L'intérêt de la présente étude consiste en particulier à évaluer l'inflexion qu'aurait apportée la conception de la question sociale et de la politique de protection sociale à partir de 2005 en Uruguay, depuis l'arrivée au gouvernement national de la coalition de gauche – le FA –, pour la première fois de l'histoire du pays. C'est au cours de cette période qu'a été créé le Ministère du Développement Social (MIDES), une institution chargée spécifiquement de gérer le social. De nouveaux programmes et prestations sociales ont été mis en œuvre afin d'augmenter la couverture de l'assistance et des droits sociaux, notamment les droits du travail. En ce sens, nous nous interrogeons sur le traitement de la question sociale par le gouvernement du FA, confrontés au paradoxe suivant : à côté d'une baisse la pauvreté monétaire au cours de la période considérée, conjointement avec une bonne performance des indicateurs de base qui mesurent le bien-être social, nous avons constaté l'apparition de symptômes sociaux qui ont mis en évidence et rendu visible l'accroissement de la fragmentation sociale.

Le présent travail de recherche s'appuie sur un dialogue permanent entre revue documentaire, travail sur le terrain et analyse théorique. Il est structuré en trois parties, comme ci-après indiqué, chacune divisée en deux chapitres. La première comprend les chapitres I et II : elle aborde la mise en cause de la question sociale par le FA, selon une perspective socio-historique. Le chapitre I examine le traitement accordé par « l'État » en tant qu'acteur principal, ainsi que les problèmes considérés comme pertinents et les actions et politiques mises en œuvre pour y répondre. Nous avons pris pour point de départ la matrice instaurée par José Batlle y Ordóñez au début du XXe siècle, qui a jeté les bases de la formation de l'État social uruguayen et de ses imaginaires sociaux ultérieurs. Nous avons ensuite analysé l'inflexion proposée par le premier gouvernement du FA en Uruguay en 2005, et passé en revue le traitement de la question sociale avant et pendant les périodes successives du gouvernement de gauche. Le chapitre II, qui s'inspire du regard de Simmel sur la

pauvreté en tant que relation sociale<sup>611</sup>, étudie les conceptions et représentations socio-historiques de la pauvreté ainsi que les manières de l'envisager et de la mesurer par l'État pour construire les catégories définies pour les mécanismes d'attribution des prestations sociales.

Dans la deuxième partie, qui comprend les chapitres III et IV, l'analyse est centrée sur les programmes d'assistance et de promotion mis en œuvre dans la période et dans le contexte politique considéré pour faire face à la vulnérabilité. Ont été passés en revue les conceptions et débats sur les programmes de lutte contre la pauvreté en Amérique latine et en particulier en Uruguay, en mettant en perspective les approches de solidarité et d'insertion sociale pratiquées en France, afin d'élargir le regard et le point de vue adopté.

Au chapitre III sont exposés les dilemmes et débats auxquels sont confrontées les politiques de lutte contre la pauvreté depuis leur origine et qui continuent de nous interpeller jusqu'à présent, pour les mettre en dialogue avec la démarche des acteurs qui ont participé au travail du social pendant la période progressiste en Uruguay. Nous avons construit trois catégories pour présenter ces dilemmes: le fondement de la fonction d'assistance; les critères de légitimité pour bénéficier de l'aide sociale de l'État; et les formes utilisées.

Au chapitre IV sont examinés trois types de programmes mis en œuvre par le FA, au cours de ses trois périodes de gouvernement entre 2005 et 2020, animés par des objectifs spécifiques et des modalités différentes, à savoir : les transferts monétaires du Plan d'équité ; le programme d'emploi protégé *Uruguay Trabaja* ; et les programmes d'intervention sociale de proximité. Les trois mêmes catégories analytiques du chapitre précédent ont été utilisées pour rendre compte – à partir de l'analyse documentaire – des idées qui les sous-tendent et de la cohérence avec les instruments concrets de leur mise en œuvre.

Dans la troisième et dernière partie –chapitres V et VI–, nous nous intéressons à l'expérience de l'État social et aux parcours des bénéficiaires, compte tenu de leur situation en termes de sécurité et de protection sociale. Nous entendons établir une relation entre les transformations introduites par le nouvel État social et l'expérience des populations vulnérables. Au chapitre V sont donc décrites les situations rencontrées du point de vue de leurs conditions de sécurité et de protection sociale. Nous avons ensuite étudié comment ces « transformations » de l'État social du FA ont

---

<sup>611</sup> Georg Simmel, *El Pobre*, 1era Edición: Der Arme (1908) (Madrid: Ediciones sequitur, 2014).

atteint les secteurs les plus défavorisés. Nous avons signalé les progrès accomplis, quand il y en a eu, en matière de droits et de réglementations relatives à l'emploi, ainsi que les expériences des assistés vis-à-vis des services sociaux classiques et comment ils ont eu accès à l'assistance.

Puis, au chapitre VI, sont détaillées les situations de désaffiliation au début et après la mise en œuvre des nouvelles politiques sociales par le FA pour apporter une solution à ces problèmes, afin de construire une typologie basée sur leurs trajectoires de protection et de sécurité sociale. Le but est de relier ces trajectoires avec le type de sécurité fourni par le travail et les moyens de subsistance avec les politiques sociales. Nous avons pour conclure étudié en profondeur trois récits de vie qui illustrent différents types de parcours de vie : l'un qui retrace un changement vers des conditions de vie plus favorables ; le deuxième est un exemple de désaffiliation sociale ; le troisième, un cas d'installation dans la précarité.

Sont enfin présentées les conclusions générales de la thèse.

## 2. LE CONTEXTE

### Principaux antécédents

L'Uruguay, un petit pays comparé avec la taille de ses deux voisins – l'Argentine et le Brésil –, situé en Amérique du Sud, avec un peu plus de trois millions d'habitants, est souvent présenté comme une exception en Amérique latine. Une exception dont l'origine provient du rôle majeur qu'a joué l'État très tôt, dès le début du XXe siècle, dans la mise en place de ses services sociaux (éducation, santé, sécurité sociale). Ces services, bien que stratifiés, et la législation nationale du travail, civile et sociale étaient réputés d'avant-garde pour cette époque et dans ce contexte. De nombreuses études en rendent compte<sup>612</sup>.

Connu comme « *la Suisse des Amériques* » ou « *le pays des classes moyennes* », l'Uruguay a éprouvé les premiers signes d'épuisement de son modèle économique et social – basé sur l'industrialisation nationale et la redistribution – à la fin des années 1950. Au début des années

---

<sup>612</sup> Carmelo Mesa-Lago, 'Seguridad social y desarrollo en América Latina', *Revista de la CEPAL*, Revista CEPAL, 1986, 131–46; Fernando Filgueira, 'El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada.', *Ciudadanía y política social*, FLACSO, 1998, 23; Carmen Midaglia y Florencia Antia, 'La izquierda en el gobierno: ¿Cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?', *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 2007, 27.

1970, il a subi une dictature civico-militaire, à l'image de la plupart des pays de la région. En dépit d'une longue dégradation de l'État social, dépourvu de moyens durant ces décennies, c'est au cours des années 1980 et 1990, après le retour de la démocratie, qu'ont eu lieu les principales transformations de la conception du rôle de l'État et de la politique sociale. Sous l'influence des principes directeurs du Consensus de Washington, les gouvernements uruguayens ont adopté un discours fondé sur l'efficacité et l'efficacité de l'état, qui a provoqué l'affaiblissement des fonctions de régulation du marché du travail et déclenché une réduction des dépenses publiques. Les politiques sociales de cette époque qui visent à lutter contre la pauvreté sont ciblées, externalisées et décentralisées. Les organisations de la société civile sont devenues de nouveaux partenaires de la gestion du social dans le cadre de conventions avec l'état et de financements extérieurs.

La crise économique et sociale de 2002 – pour beaucoup la pire de l'histoire du pays – a aggravé la fracture du pays et mis en échec l'image d'une société cohésive et intégrée, devant la généralisation de la pauvreté, et des taux de chômage et d'émigration alarmants. L'émigration massive de jeunes de la classe moyenne à cette époque en est un indicateur<sup>613</sup>.

### **Le gouvernement de gauche remporte les élections législatives et présidentielles pour la première fois en Uruguay**

Le 1<sup>er</sup> mars 2005, Tabaré Vázquez est investi président de la République Orientale de l'Uruguay. Pour la première fois de l'histoire du pays, le parti de coalition de gauche – le FA – remporte les élections nationales. L'Uruguay traversait alors l'une des plus graves crises sociales et économiques de son histoire avec des taux de chômage et de pauvreté élevés : 40 % des habitants en situation de pauvreté monétaire, 13 % de chômeurs et 41 % de travailleurs informels<sup>614</sup>.

Avec l'arrivée du gouvernement de gauche du FA, l'état a mis en place le Plan national d'urgence sociale (*Plan de Atención Nacional de Emergencia Social*, PANES) qui vise à aider les personnes socialement vulnérables à surmonter la crise économique et la dégradation sociale qui l'a précédée. Le PANES constitue un programme de transferts monétaires transitoires qui comprend un certain nombre d'autres composants relatifs à l'intégration socioéducative et par le travail, le logement et l'urgence alimentaire. Cela a lieu avec en parallèle la création du Ministère du développement social (MIDES).

---

<sup>613</sup> Andrea Vigorito y Adela Pellegrino, 'La Emigración Uruguaya durante la crisis de 2002. Serie Documentos de Trabajo DT03/05' (INSTITUTO DE ECONOMIA, Universidad de la Rep  blica, 2005).

<sup>614</sup> Pays urbain, Source : INE, Institut national des statistiques.

Aussitôt après la fin du PANES, le Plan d'équité a été mis en œuvre pour essayer de renforcer le profil de l'État protecteur. Ce Plan propose des composants structurels et des éléments de l'assistance sociale. Dans ce contexte, il déploie un éventail de programmes sociaux axés sur la lutte contre la pauvreté, la vulnérabilité et les risques sociaux, à partir de l'amélioration du système de protection sociale et d'un réseau d'assistance et d'intégration sociale (*Red de Asistencia e Integración Social*, RAIS). Voici les programmes du RAIS : allocations familiales du Plan d'équité (AFAM-PE), pensions de vieillesse, Carte Uruguay Social (*Tarjeta Uruguay Social*, TUS), politiques à l'intention des enfants et des adolescents (CAIF, centres d'accueil des enfants, *Aulas comunitarias*, salles de classe communautaires), des politiques de travail protégé (« *Uruguay Trabaja* », et « *Objetivo Empleo* »), la promotion des coopératives sociales et des entreprises productives, l'intérêt attaché à la politique relative aux handicapés, entre autres. Cette intention protectrice a été approfondie par la Réforme Sociale en 2011. C'est à ce moment qu'ont été lancés des programmes dits « prioritaires » : « *Cercanías* » (Proximités), « *Jóvenes en Red* » (Réseau de jeunes), « *Uruguay Crece Contigo* » (L'Uruguay grandit avec toi) comme de nouvelles stratégies d'intervention sociale de proximité pour répondre aux situations de vulnérabilité extrêmes.

La réforme sociale a distingué trois catégories de populations : i) l'ensemble de la population nationale dans le cadre des politiques de type universaliste visant à réduire les inégalités ; ii) la population pauvre et vulnérable à la pauvreté (20% de la population totale), cible des actions entreprises pour parvenir à l'intégration sociale et prévenir les situations de pauvreté ; et iii) la population rivée à l'extrême pauvreté (5%) pour laquelle sont déployés des programmes spécifiques (programmes d'intervention sociale de proximité). Les deux dernières catégories demandaient surtout des programmes de transferts d'argent (allocations familiales, Carte Uruguay Social, assistance à la vieillesse), qui cherchaient à favoriser l'accès au système de protection sociale en reliant les programmes ciblés avec les politiques universalistes. Pour les personnes vivant dans l'extrême pauvreté ont été conçus des programmes d'intervention sociale de proximité qui mettaient l'accent sur divers problèmes sociaux, tels la vulnérabilité des ménages, le risque social et de santé des enfants en bas âge, l'abandon scolaire des jeunes ou encore la désaffiliation du marché du travail formel. Ces programmes présentaient une stratégie d'approche pour les familles et les personnes démunies qui consistait à aller chercher les personnes ou les ménages chez eux et à réaliser l'intervention sociale dans leur milieu. Le but était d'en faire un outil pour favoriser l'inclusion sociale des destinataires et leur permettre un meilleur accès aux services universels (éducation et soins de santé).

Plus récemment, une stratégie d'approche territoriale a été mise en œuvre : le *Plan Siete Zonas* (Plan sept zones), de traitement des difficultés spécifiques des bidonvilles par le déploiement d'une couverture accrue des programmes de proximité et des investissements importants en matière d'infrastructures d'équipements urbains (création de places, amélioration des habitations ou du réseau d'assainissement, etc.).

C'est au cours de la dernière période du gouvernement du FA (2015-2020) qu'a été lancé le Système national intégré des soins (SNIC) axé sur l'assistance aux personnes en situation de dépendance (enfants, personnes âgées ou handicapées). Cette politique, prioritaire en matière sociale, a été considérée comme un modèle et pris en exemple dans la région ; elle intègre la dimension de la prise en charge et définit la dépendance comme nouveau risque social.

Le FA a gouverné l'Uruguay pendant trois périodes successives<sup>615</sup>, au cours desquelles l'État social s'est repositionné avec un déploiement important de ses politiques sociales et une législation qui a renoué avec la tradition batlliste du début du XXe siècle. En fin de période, les niveaux de bien-être social ont été sensiblement améliorés, avec notamment une chute de la pauvreté, qui est passée de 40% en 2004 à 9% en 2019, et de l'indigence, de 4,7% à 0,2%. L'inégalité des revenus a également subi une forte baisse et atteint une valeur de l'indice Gini de 0,38 en 2019, contre 0,45 en 2004. Le taux de chômage est passé de 13% en 2004 à 9% en 2019 et le travail informel de 40% à 23%<sup>616</sup>.

Cependant, les symptômes de la question sociale ont commencé à s'exprimer par des indicateurs qui, s'écartant des chiffres classiques relatifs à la pauvreté et aux inégalités monétaires, donnent des indices sur les processus de désintégration sociale. Il y a eu en effet une augmentation du nombre des SDF, vivant dans les rues et des squatteurs, ainsi que des bidonvilles ou des occupations illégales de terrains et d'immeubles, avec parallèlement un accroissement de la violence et de la délinquance, associées aux circuits du trafic des drogues dans les quartiers les plus déprimés.

Ce scénario fait ressortir une situation paradoxale : un contexte de diminution de la pauvreté monétaire et d'augmentation de la couverture de l'assistance, en contraste avec l'aggravation de la fragmentation sociale. A titre indicatif, en 2006, alors que 25% des ménages vivaient au-dessous

---

<sup>615</sup> Tabaré Vázquez, président de 2005 à 2010 ; José Mujica, de 2010 à 2015 ; et à nouveau Tabaré Vázquez de 2015 à 2020.

<sup>616</sup> Observatorio Social, Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (MIDES), Instituto Nacional de Estadística (INE).

du seuil de pauvreté, moins de 10% bénéficiaient de l'aide monétaire du PANES. En 2018, les ménages pauvres représentaient 5% de la totalité, tandis qu'un cinquième des foyers (20%) recevaient une prestation monétaire du Plan d'équité.

### 3. PRÉCISIONS ET RÉFÉRENCES CONCEPTUELLES

Nous avons entrepris la présente étude en conjuguant et en articulant différentes perspectives conceptuelles et analytiques. A partir de l'examen relatif au rôle de l'État, nous avons passé en revue la conception relative au social, et plus particulièrement, le traitement attaché à la question sociale<sup>617</sup> (Castel, 1997; Rosanvallon, 2015). Ceci s'exprime à la fois par le fondement et la mise en contexte des différents modes de gestion du social, mais aussi par les mécanismes de mesure et de classement des problèmes sociaux et des populations ciblées par l'intervention sociale<sup>618</sup> (Simmel, 2004; Paugam, 2007).

Les origines de l'expression « *question sociale* » se situent en Europe au XIXe siècle. Elle faisait référence à l'appauvrissement de masse de la classe ouvrière provoqué par la révolution industrielle. La question sociale semble avoir trouvé des réponses dans les pays développés lors de l'avènement de l'État social (souvent appelé « État providence ») et de la société salariale<sup>619</sup> (Castel, 2004, 1997) au sein de laquelle des formes de solidarité organisées par l'État prévoyaient des protections sociales pour différents risques encourus par les travailleurs. Le travail salarié a alors pris un autre sens : il pouvait être une source de protection et de droits.

Castel, tout comme Rosanvallon, parle d'une nouvelle question sociale, qu'il situe au XXIe siècle. Pour Rosanvallon, elle se traduit par l'inadéquation de l'État social pour faire face à de nouveaux types de risques qui ne sont plus perçus comme homogènes et aléatoires pour tous (chômage de masse et exclusion) et remettent en cause les principes organisateurs de solidarité et la conception des droits sociaux. Il soutient que les notions de précarité et de vulnérabilité sont aujourd'hui bien plus pertinentes que celle du risque, et qu'en conséquence, les anciens instruments d'analyse sont désormais dépassés. A son avis, la crise des États sociaux n'a pas seulement été de nature financière et économique, mais aussi de nature philosophique. Rosanvallon présente le débat entre deux

---

<sup>617</sup> Castel, Robert, *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires, Paidós, 1997; Pierre Rosanvallon, *La nouvelle question sociale: repenser l'Etat-providence*, 1er Ed. 1995., Paris, Points, 2015.

<sup>618</sup> G. Simmel, *El pobre*, op. cit. ; Serge Paugam, *Las formas elementales de la pobreza*, Madrid, Alianza, 2007.

<sup>619</sup> Castel, Robert, *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, op. cit.; Robert Castel, *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*, Buenos Aires, Argentina, Manantial, 2004, 112 p.

conceptions philosophiques de l'État : l'une fondée sur le principe de la solidarité, l'autre sur le principe de la responsabilité, c'est-à-dire entre la conception d'une dette sociale de la société envers ses membres, et celle de la responsabilité de l'individu à l'égard de son propre sort.

Pour Castel, l'interrogation suscitée par la question sociale est centrée sur les situations de « dissociation » qui affectent la structure sociale et compromettent sa cohésion. Il propose d'analyser les situations relatives au monde du travail, celui-ci étant un facteur déterminant de la constitution et la reproduction de ces situations. L'auteur signale l'existence de populations « *invalidées* » (désaffiliées) dans le contexte conjoncturel, qui ne trouvent pas de place dans la structure sociale « *des positions reconnues* », et qui, à leur tour, remettent en cause et menacent la cohésion sociale et risquent de déclencher la fracture sociale.

Colette Bec<sup>620</sup> porte un autre regard et identifie deux conceptions de la protection sociale pour analyser la fonction qu'elle remplit dans le système français. D'une part, la conception d'une protection sociale fondée sur la « *solidarité nationale* », sur une vision globale de la société solidaire entre tous ses membres, dont l'objectif est de lutter contre les inégalités et de prévenir les risques. Le risque social est défini comme une notion structurelle ; autrement dit, il n'est pas de la responsabilité de l'individu d'y faire face. D'autre part, il y a la vision dualiste de la protection sociale, qui distingue la sécurité fournie aux travailleurs de l'assistance apportée aux pauvres. Ce système dualiste vise à lutter contre la pauvreté et l'exclusion, plutôt qu'à s'attaquer aux inégalités sociales. Il agit sur des risques déjà installés ; le risque social relève de la responsabilité individuelle.

Quant aux approches les plus récentes qui alimentent le débat sur les programmes de protection sociale et des transferts monétaires en Amérique latine – à la suite de la CEPALC <sup>621</sup> –, elles sont centrées sur la couverture, c'est-à-dire, sur les critères de légitimation de l'accès aux prestations (emploi formel, urgence, assistance et promotion sociale, garantie), sur les mécanismes de financement et les objectifs spécifiques des programmes. Le débat entre ces différentes approches fait ressortir le fondement implicite de la protection sociale et les catégories de population qu'elle entend couvrir. Il donne également l'alerte sur le risque d'apparition de mécanismes contraires même aux objectifs de la politique. Les conditions requises aux bénéficiaires pour avoir accès au

---

<sup>620</sup> Colette Bec, *La Sécurité sociale: Une institution de la démocratie*, Paris, Gallimard, 2014, 336 p.

<sup>621</sup> Simone Cecchini y Rodrigo Martínez C., *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, 1. ed., Santiago de Chile, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2011, 277 p.



système et pour y rester peuvent aller à l'encontre du but recherché<sup>622</sup>. Nous mettons en cause la perspective de l'individualisation<sup>623</sup> des programmes sociaux face à la théorie du capital humain comme une manière d'approcher la pauvreté.

La question sociale en Amérique latine à la fin du XXe siècle et au début du XXIe a surtout été interprétée en termes de pauvreté et rendu invisibles les processus d'intégration sociale<sup>624</sup> (Merklen 1999, 2009). De ce fait, le traitement et l'orientation des politiques sociales pour résoudre ce problème ont pris des caractéristiques propres : la focalisation sur la pauvreté, le caractère compensatoire et flexible (au détriment de la mise en valeur des droits sociaux), l'individualisation des problèmes sociaux et la subordination des politiques sociales aux possibilités budgétaires et fiscales du gouvernement. L'emploi était censé relever de la responsabilité du marché du travail, dans un contexte où les protections du travail n'étaient – ne sont – ni entièrement résolues ni complètes. L'informalité a été un des traits caractéristiques de l'emploi en Amérique latine, à la différence de la situation de l'emploi dans les pays développés, tout comme l'importance des réseaux sociaux et informels en termes de bien-être social ou de stratégie de survie<sup>625</sup>. C'est bien souvent sur la solidarité familiale et communautaire que prennent appui les individus en Amérique latine.

Précisons à ce propos qu'on ne saurait comparer les situations de chômage et les politiques de promotion de l'emploi dans un continent et dans l'autre. Par exemple, le taux de chômage est mesuré en Uruguay suivant les recommandations de l'Organisation Internationale du Travail (OIT), en calculant le rapport entre le nombre des personnes qui recherchent un emploi sur l'ensemble de la population active, alors qu'en France les avis sont partagés entre deux formes de mesure : celle utilisée par l'INSEE et celle du « Pôle Emploi », l'organisme national de l'emploi. Le premier suit les recommandations de l'OIT, tandis que le second fonde ses calculs sur le nombre des demandeurs inscrits au Pôle Emploi (catégorie A : ceux qui n'ont aucun emploi). On voit donc qu'il existe en

---

<sup>622</sup> Sonia Alvarez Leguizamón, « Gubernamentalidad neoliberal y fopolítica en América Latina: los programas de transferencia condicionadas. ¿Políticas de cohesión social con los pobres? » en *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*, CLACSO., Buenos Aires, Argentina, 2011, p. ; Enrique Valencia Lomelí, « Las Transferencias Monetarias Condicionadas Como Política Social en América Latina. Un Balance: Aportes, Límites y Debates », *Annual Review of Sociology*, 7 juillet 2008, vol. 34, n° 1, p. 499-524.

<sup>623</sup> Denis Merklen, « Las dinámicas contemporáneas de la individuación » dans *Individuación, precariedad, inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente?*, Paidós., Buenos Aires, Argentina, 2013, p. 45-86.

<sup>624</sup> Denis Merklen, « Du travailleur au pauvre », *Études rurales*, 2003, n° 165-166, p. 171-196. ; Denis Merklen, *Pobres ciudadanos: las clases populares en la era democrática argentina 1983-2003.*, 2da Edición., Buenos Aires, Argentina, Gloria, 2010.

<sup>625</sup> Ian Gough; Geof Wood, « Welfare regimes: linking social policy to social development », 2004 ; Juliana Martinez Franzoni RANZONI, *Domesticar la incertidumbre en América Latina: mercado laboral, política social y familias.*, Instituto de Investigaciones Sociales., Costa Rica, 2008.

France une politique publique de promotion de l'emploi confiée à une institution spécifique et que les chômeurs bénéficient de subventions relativement élevées par rapport au salaire minimum national, ce qui est évident par opposition à la situation de l'emploi en Amérique latine. En Uruguay, seuls peuvent avoir accès à l'assurance-chômage les travailleurs qui ont auparavant occupé un emploi et cotisé à la sécurité sociale pendant une période d'au moins six mois. Il existe une très faible couverture des programmes de travail protégé consistant à offrir des emplois temporaires et à faible revenu à une population structurellement confrontée au chômage (chômeurs de longue durée, faiblement scolarisés, femmes chefs de ménage en situation de vulnérabilité). L'Amérique latine n'a pas arrêté une politique forte en matière de services de l'emploi. Les éléments évoqués illustrent certaines des différences qui existent entre la couverture des risques par les États sociaux, en Europe et en Amérique latine.

Quoi qu'il en soit, lorsque la question porte sur la pauvreté dans les pays sous-développés, il convient souligner les différences avec les références du monde développé. En effet, la notion de pauvreté présente un glissement conceptuel selon qu'il s'agisse d'une région ou de l'autre : d'une approche relationnelle liée à la sphère productive ou culturelle, elle devient une conception de la privation centrée sur le revenu des ménages ou sur les minima biologiques de subsistance<sup>626</sup>. Prenons par exemple les transformations subies par la figure de l'ouvrier pauvre depuis de XIXe siècle en Europe. Les « prolétaires » du XIXe, définis en fonction de leur place dans les rapports de production, qui n'avaient que leur salaire pour subvenir à leurs besoins – logement, nourriture, habillement –, sont différents des pauvres du XXIe siècle qui vivent, par exemple, dans des logements sociaux, ou qui reçoivent des aides de l'État, mais qui restent en dessous du seuil de pauvreté relative. En Amérique latine, les pauvres étaient les marginalisés du milieu du XXe siècle, suivant deux définitions : culturaliste et structuraliste. Bien que cette image reste présente jusqu'à nos jours, les études actuelles sur la pauvreté parlent rarement de marginalité. Les démarches récentes examinent plutôt les conditions et le niveau de vie, laissant de côté le mode et le moyen de vie, et accordent une attention particulière à la sociabilité et aux rapports dans le monde du travail.

---

<sup>626</sup> Sonia Álvarez Leguizamón, 'Los Discursos Minimistas Sobre Las Necesidades Básicas y Los Umbrales de Ciudadanía Como Reproductores de La Pobreza', en *Trabajo y Producción de La Pobreza En Latinoamérica y El Caribe : Estructuras, Discursos y Actores*, CLACSO-CROP, CLACSO (Buenos Aires, Argentina, 2005).

Par ailleurs, nous nous sommes inspirés de l'approche relationnelle de Simmel et suivi les travaux de Paugam<sup>627</sup> (1991, 2007) pour analyser les conceptions relatives à la pauvreté et à la vulnérabilité sociale, ainsi que les mécanismes de classement des pauvres. Cela nous permet de rendre compte des fondements, des conceptions et des diagnostics qui donnent lieu aux actions en matière de politique sociale. Le phénomène de la « pauvreté » n'a pas toujours été envisagé de la même manière. Depuis les sociétés modernes, la pauvreté est conçue comme un phénomène négatif, comme un symbole de l'échec social ou du dysfonctionnement du système économique. Paugam renvoie à une première étape de la sociologie de la pauvreté, entendue comme l'analyse des formes de construction de cette catégorie et de ses rapports d'interdépendance avec le reste de la société. Si nous revenons au début du XXe siècle, c'est dans son ouvrage *Le Pauvre*, que Simmel commence à parler de la pauvreté comme d'une catégorie analytique. Il propose une définition de la pauvreté de nature relationnelle qui permet de délimiter assez clairement cet objet d'étude : le groupe catégorisé comme pauvre dans une société donnée est assisté ou pourrait potentiellement l'être. La position de pauvreté dans une société donnée n'est pas le résultat d'une condition de vie mais plutôt celui d'une relation sociale qui établit une séparation créée par différentes institutions ou groupes de personnes.

Dans cette perspective, l'étude de la pauvreté interpelle le lien social et l'examine selon des cadres interprétatifs d'ordre général. D'où la nécessité de recenser les différentes catégorisations institutionnelles de la pauvreté mises en place par l'État uruguayen, en particulier pendant le gouvernement du FA, à partir desquelles sont définis le droit à l'assistance, l'action et la présence de l'État.

Nous avons enfin à l'instar de Castel étudié l'expérience des populations vulnérables à l'égard du nouvel État social. Cet auteur construit ce qu'il appelle des « zones de cohésion sociale » à partir du rapport entre la place qu'occupe un individu dans la division sociale du travail et son insertion relationnelle (réseaux de sociabilité). L'intégration sociale serait assurée par l'association entre un emploi stable assorti de protections sociales et une insertion relationnelle solide, tandis que la désaffiliation sociale résulte de l'absence de participation à l'activité productive et d'une insertion relationnelle fragile ou instable. Entre l'intégration et la désaffiliation sociale il y a des zones de vulnérabilité, des zones intermédiaires, qui conjuguent précarité de l'emploi avec fragilité

---

<sup>627</sup> S. Paugam, *Las formas elementales de la pobreza*, op. cit. ; Serge Paugam, *La disqualification sociale: essai sur la nouvelle pauvreté*, 1. éd., Paris, Presses universitaires de France, 1991, 254 p.

relationnelle. Les équilibres entre ces zones sont pour Castel un « indicateur privilégié » permettant d'évaluer la cohésion sociale d'une société à un moment donné.

Lorsque nous parlons de sécurité et de protection sociale, nous évoquons aussi Castel. Être protégé, c'est être à l'abri des impondérables et éviter d'être à la merci d'événements susceptibles de dégrader le statut social de l'individu. Par exemple, l'incapacité de « gagner sa vie » en travaillant – parce qu'il ne trouve pas d'emploi, a été licencié, est malade ou a subi un accident – et ne peut assurer par ses propres moyens son indépendance sociale. L'insécurité sociale consiste à vivre au jour le jour, sans protection contre les risques<sup>628</sup>.

Nous avons examiné le cas uruguayen à la lumière de ces perspectives, compte tenu de l'historicité particulière de la construction de son État social et des politiques de lutte contre la pauvreté et la vulnérabilité sociale pendant les gouvernements du FA.

#### **4. STRATÉGIE MÉTHODOLOGIQUE**

La démarche adoptée par la présente thèse prend appui sur une stratégie méthodologique qui combine des instruments quantitatifs et qualitatifs, sur plusieurs étapes et dans ses différentes activités. Elle a articulé quatre types de sources d'information.

En premier lieu, la revue documentaire a compris l'exploration bibliographique – notamment en français et en espagnol –, des documents programmatiques du FA, des documents officiels disponibles, des évaluations de différents programmes sociaux, et certains articles de presse. Nous avons en particulier analysé la documentation relative au PANES, au Plan d'équité, à la Réforme sociale, aux programmes de transferts monétaires (allocations familiales et Carte Uruguay social), aux programmes d'intervention sociale de proximité et au programme de travail protégé *Uruguay Trabaja*.

En deuxième lieu, nous avons analysé le discours des acteurs qui ont participé à l'expérience du nouvel État Social (autorités du gouvernement, leaders territoriaux et responsables d'organisations de la société civile, experts sociaux et bénéficiaires des politiques sociales) dans le cadre d'entretiens approfondis. Outre ces entretiens spécifiques réalisés pour l'élaboration de la présente

---

<sup>628</sup> Robert Castel, *La Inseguridad Social. ¿Qué es estar protegido?* (Bs As, Argentina: Manantial, 2004), p. 35.

thèse, nous nous sommes fondés sur le travail de recherche « *La experiencia social de las políticas sociales* » mené par le MIDES et la Fondation pour les sciences sociales et coordonné par Denis Merklen et Verónica Filardo. Notre travail de terrain a réuni 18 entretiens avec des acteurs clés et 33 entretiens avec des bénéficiaires des politiques sociales. Le but était, d'une part, de connaître les opinions et les descriptions des acteurs institutionnels et de ceux qui ont participé aux programmes de politique sociale. Nous avons contrasté dans la mesure du possible les différents discours sur les processus vécus. D'autre part, les entretiens avec les bénéficiaires des politiques ont permis de connaître leurs expériences et leurs parcours en matière de sécurité sociale et de protection, et d'élaborer une typologie.

Nous avons en troisième lieu pris en considération certaines observations sur le terrain concernant les mécanismes d'octroi des prestations sociales et les relations entre les acteurs territoriaux, qui ont permis de comprendre le contexte à la lumière des discours et des documents. Certaines de ces observations ont été faites par comparaison avec la politique sociale française pour mettre en perspective la réalité uruguayenne.

En quatrième et dernier lieu, ont été relevées les statistiques relatives aux principaux indicateurs sociaux et le traitement des informations de l'Enquête continue des ménages de l'INE (2006-2019) pour caractériser les différentes situations de pauvreté et de vulnérabilité sociale.

## **5. PRINCIPAUX RÉSULTATS**

### **Le traitement de la question sociale dans les gouvernements du Frente Amplio**

#### **-I-**

Nous sommes d'avis que la conception du rôle de l'État social a connu une inflexion pendant les gouvernements du FA. Celui-ci a repris les principes du batllisme du début du XXe siècle qui attachaient à l'État la responsabilité de la protection de nombreux citoyens en situation de vulnérabilité. Le batllisme a pris en charge le rôle essentiel de l'État dans la gestion du social, tout en reconnaissant aussi le rôle des syndicats en tant qu'acteurs clés de la transformation et de la négociation des relations de travail. L'une des différences entre la conception batlliste et celle du FA concerne la problématisation de la question sociale. Au lieu de la reprendre par rapport aux moyens d'existence des populations vulnérables, le FA a adopté l'approche relative aux conditions de vie, qui met l'accent sur l'autonomie de l'individu. C'est là le nœud et le point de départ de la contradiction entre une orientation globale des politiques sociales centraliste, étatique et solidaire, basée sur les droits sociaux, et des instruments qui envisagent la vulnérabilité sociale d'un point de

vue individuel et portent sur les dommages matérialisés. Or, s'il est vrai que ni le batllisme ni le FA ne postulent une transformation radicale du système capitaliste, mais plutôt un assouplissement de ses conditions, la deuxième différence entre les deux moments consiste en ceci que le batllisme visait à promouvoir la concurrence capitaliste en instaurant une législation favorable aux travailleurs, alors que le FA a mis en valeur les politiques d'assistance et de promotion des individus. En effet, même si l'approche conceptuelle générale de la protection sociale du FA s'orientait vers une vision solidaire, la mise en œuvre pratique de ses politiques a mis en évidence sa double nature, entre protection des droits des travailleurs et aide sociale aux pauvres, avec quelques interventions hybrides. Nous estimons que ce dualisme vient en partie de la manière d'envisager la question sociale, qui privilégie les diagnostics de pauvreté monétaire au détriment de certaines autres dimensions clés.

Ceci entraîne un décalage entre le domaine du travail et celui de l'assistance. Dans le premier, de nouveaux droits sont garantis en quantité et qualité. Dans le second, sont reconnues des catégories de personnes qui ne bénéficiaient pas de protections auparavant, et les prestations augmentent. Mais la lutte sociale contre la pauvreté et la vulnérabilité reste souvent dissociée de la dynamique productive et désarticule le lien entre pauvreté et accès au monde du travail. Dès lors, ceux qui obtiennent ou conservent leur emploi formel bénéficient des avantages des droits du travail : de meilleurs salaires et des protections plus importantes. L'aide sociale atteint les plus défavorisés, mais dans la plupart des cas, ne réussit pas à assurer un « pont » vers l'intégration sociale. La pauvreté constitue l'un des principaux problèmes sociaux auxquels ont dû faire face les gouvernements du FA, et qui au début de la première administration de gauche ont été considérés comme la conséquence du chômage et des politiques néolibérales appliquées au cours des décennies précédentes. Ainsi, par le travail – via la création d'emplois – et les politiques sociales qui serviraient de « pont » vers les services universels, les problèmes d'intégration sociale seraient résolus.

Deux questions clés peuvent donc être identifiées dans cette inflexion introduite dans la gestion du social. La première renvoie à l'intérêt et à la responsabilité incontestable qui incombe à l'État de faire face à l'urgence, de connaître en profondeur la réalité et les besoins des couches sociales les plus défavorisées et de créer l'expertise d'un savoir-faire institutionnel. La deuxième consiste à mettre en place une institution de rang ministériel (le MIDES), un « lieu » emblématique chargé spécifiquement d'accueillir et de coordonner les politiques sociales au niveau national. Avec le recul que permet le temps, il est possible d'évaluer si les objectifs tracés ont été atteints, mais il est

indéniable que cette institution joue désormais un rôle important dans la vie politique et sociale du pays. Et ce, malgré les contradictions et les tensions présentes dans le travail institutionnel du MIDES et les débats qu'elles ont soulevés.

L'histoire de la création de cette institution a sans aucun doute pesé sur l'approche de la question sociale par le FA. Ses antécédents viennent des gouvernements départementaux de la Mairie de Montevideo, où le FA a formé des équipes responsables des programmes sociaux liés aux questions de l'enfance, du travail protégé, des handicaps et de genre. Dans ce cadre ont également été passées des conventions avec des organisations de la société civile pour assurer la gestion de certains programmes. A cela sont venus s'ajouter les débats parlementaires et programmatiques qui avaient eu lieu auparavant au sujet de la création d'un plan d'urgence pour faire face à la grande crise sociale et économique de cette époque.

Bien que le MIDES ait été créé grâce à un large consensus de tous les partis politiques, cela n'a pas empêché les controverses au sein même des différents secteurs du FA, comme on a pu le constater au fil des années. En effet, ce qui était le fruit d'un consensus « *parce qu'il fallait faire quelque chose* » devant l'urgence, a évolué vers des débats idéologiques au sein du FA. Le MIDES est une institution fondée par le FA, chargée de gérer et de coordonner le social. Il a un statut particulier du fait de son mode de création, du profil de ses fonctionnaires et de la mission qui lui est confiée.

Les premières années du MIDES ont été consacrées à la mise en œuvre du PANES, à tous les apprentissages nécessaires et à résoudre les difficultés de sa gestion. Aussitôt ce plan majeur mis au point, l'institution a été restructurée à plusieurs reprises. La série des modifications introduites dans sa structure risque de compromettre l'institutionnalité elle-même de ce ministère, soumis en permanence à des réaménagements et à la précarité, à l'image de la population qu'il accueille.

Deux logiques coexistent dans l'institution, sans cesse tiraillée, en état de tension constante. La première est la logique de « *l'essai et l'erreur* » qui empêche la consolidation des processus entrepris mais qui semblent ne jamais aboutir. La seconde est la logique de « *l'urgence* », fondée sur la nécessité de toujours apporter solution « *aux cas* » selon la modalité de l'assistance, qui s'éloigne de plus en plus du rôle de coordination de l'ensemble des politiques sociales qui revient au MIDES ainsi que de l'approche des droits et d'une institutionnalisation solide. Il devient ainsi la porte des urgences d'un « *hôpital social* ».

## -II-

Lorsque nous avons mis sous la loupe la conception de la pauvreté et de la vulnérabilité sociale par la gauche, qui a des conséquences sur la mise en œuvre de ses politiques et les mécanismes de classement des populations assistées par l'État, nous avons signalé que certains facteurs avaient été négligés : le temps et l'espace de la pauvreté ; les processus de désaffiliation sociale et les logiques de sociabilité, et enfin, ses liens relationnels avec la structure sociale.

Avant le premier gouvernement national du FA, l'assistance sociale – résiduelle –, était apportée par des institutions séparées (BPS, MTSS, INAU<sup>629</sup>). La plupart des prestations étaient attribuées en fonction de critères catégoriels, ou bien fondés sur le revenu ou sur une attestation médicale. Le gouvernement du FA a changé le mode de sélection des assistés. Il a créé un mécanisme avec un semblant de neutralité et de transparence, à l'opposé des mécanismes des gouvernements précédents accusés de clientélisme. Le nouvel instrument devait être « neutre », non manipulable, afin de bien cerner la pauvreté par le revenu sur la base de variables structurelles. De ce fait, cet indicateur était relié au concept de la vulnérabilité socio-économique plutôt qu'à celui de pauvreté, car il élargissait au fil des années le nombre des personnes dont les caractéristiques étaient corrélées à des problèmes plus structurels que conjoncturels. Ce mode de classement des aides n'était pas strictement lié à la pauvreté monétaire, à l'impossibilité réelle de trouver un emploi, au chômage ou aux risques d'invalidité et de vieillesse, même si nombre de ces risques caractérisent la population bénéficiaire.

La pauvreté structurelle et persistante inquiétait le gouvernement qui a lancé en 2011 de nouvelles initiatives de lutte contre l'extrême pauvreté. Ces programmes abordent le problème de groupes sociaux spécifiques exposés à des risques particuliers. A l'instar du PANES et des politiques d'assistance du Plan d'équité, ces nouveaux programmes ne mettaient pas en cause le diagnostic en termes de rapport capital-travail, ni en termes d'aides dont la fonction était de maintenir l'ordre établi. Ils mettaient l'accent sur la promotion sociale et l'intégration sociale, suite à l'inclusion des bénéficiaires dans un réseau de protection sociale élargi.

Quelques-uns des débats actuels semblent reprendre les anciens arguments. Cependant, les mesures proposées pour résoudre le problème des populations vulnérables partent pas de cette perspective ; elles ne font pas non plus référence aux processus qui favorisent la pauvreté, mais plutôt à une

---

<sup>629</sup> Banque de prévoyance sociale, BPS ; Ministère du travail et de la sécurité sociale, MTSS ; Institut de l'enfance et de l'adolescence, INAU.



tentative d'agir sur l'individu. Nous pensons qu'il existe une distance entre les conceptions et les mesures prises pour comprendre les situations des personnes qui restaient rivées dans la misère, ainsi que celles qui l'étaient lors de la mise en place du PANES. Il y avait déjà à cette époque un problème de désaffiliation structurelle, perçu au fur et à mesure de la mise en œuvre du plan, mais demeuré « invisible » dans les diagnostics et les définitions. Cette impossibilité de conceptualiser la pauvreté en tant que processus rend impossible la distinction entre pauvreté héritée, pauvreté installée, pauvreté transitoire, ainsi que l'évolution dans le temps des conditions de vie, des modes de sociabilité et des expériences dans le cadre des nouvelles politiques sociales.

Cette distance se reflète sur les différents mécanismes d'exception mis en place pour permettre l'accès aux prestations et dans les débats sur la définition des populations ciblées, car les « cas sociaux » ne rentrent pas dans les statistiques, dans les schémas. Cependant, les problèmes étaient toujours associés à certains groupes de personnes qui demandaient un accueil ciblé. La distance était également présente dans les arguments avancés pour créer de nouveaux programmes, qui allaient parfois à l'encontre des actions mises en œuvre.

On est en droit de se demander s'il aurait fallu faire intervenir d'autres acteurs pour réaliser les diagnostics et prendre des décisions. Les personnes qui ont participé aux débats sur le PANES et à la formulation du Plan d'équité représentaient les milieux politiques et académiques ; les données et informations utilisées, essentiellement quantitatives, relèvent d'une vision globale sur l'ensemble du territoire national. Ne manquait-il pas le regard des personnes assistées, directement concernées par ces politiques, ou tout au moins, de leurs représentants (les organisations de la société civile) ?

Le temps passe pour certains, mais il ne semble pas s'écouler de la même manière pour d'autres. Si nous comparons les descriptions des habitants des bidonvilles des années 1960 (Bolaña, 2018<sup>630</sup>), à celles de l'actualité, les ressemblances sont frappantes. Que faut-il en déduire ? Le contexte socio-économique a changé, la politique et les politiciens ont changé, les droits sociaux ont changé, mais pour certains le temps s'écoule autrement. Le bien-être économique s'est traduit pour certains par des transferts monétaires qui leur ont apporté une certaine stabilité, et ont parfois permis à d'autres d'acquérir un nouvel élément de confort. Or, depuis l'installation du premier gouvernement du FA, le temps a également passé, ce qui devrait également être pris en compte dans les diagnostics de la réalité sociale. L'historicité de la pauvreté structurelle – mais aussi celle

---

<sup>630</sup> Maria José Bolaña, *Pobreza y segregación urbana. Cantegriles montevideanos. 1946-1973*, Montevideo, Uruguay, Rumbo Editorial, 2018.

des politiques sociales – a agi. Des signes semblent persister : pauvreté concentrée dans l'enfance, ségrégation urbaine, grossesse adolescente, désaffiliation scolaire, consommation d'alcool ou de drogues, violence, insécurité sociale, précarité de l'emploi. Le temps passe, mais les configurations de ces problèmes ne sont pas les mêmes. Les distances persistent et les chemins de l'intégration sociale semblent pour certains s'éloigner.

La baisse de la pauvreté est une sorte de « voile » qui nous empêche de voir que « les pauvres » étaient toujours là. Ils apparaissent aujourd'hui sous la forme de symptômes. Nous sommes à nouveau surpris de trouver des jeunes de moins de 30 ans analphabètes, bien que l'école reste publique et gratuite. On continue de voir « arriver » de nouveaux occupants dans les bidonvilles. D'où viennent-ils ?

En somme, dans ces diagnostics de la pauvreté, ceux qui dialoguent avec la politique, l'historicité de la pauvreté et des politiques sociales – le passage du temps sur les processus et les liens sociaux – a été quasiment absent. L'accent a été placé sur l'insuffisance des ressources monétaires. Quant à la politique de la protection sociale, elle a été abordée : des revenus ont été transférés aux ménages, mais les moyens de vie, le droit au travail et les formes de sociabilité de la pauvreté structurelle n'ont pas été problématisés. La pauvreté reste masquée dans un contexte de crise généralisée mais subsiste en période de croissance économique. Ces populations, les différents types de bénéficiaires sont le reflet des différents états et des processus de désaffiliation sociale. Pour savoir qui ils sont, il faut comprendre leurs différents parcours, les éléments qui favorisent leur désaffiliation et ceux qui empêchent l'exclusion ou la marginalisation sociale.

### **Les dilemmes des politiques de lutte contre la pauvreté en Uruguay sous le Frente Amplio**

#### **-III-**

Au début du XXe siècle, l'Uruguay reconnaît l'importance de l'assistance d'un point de vue médico-sanitaire, fondée sur l'interdépendance entre les différents secteurs sociaux. La justification de la création de l'assistance publique ne se fonde pas sur des conceptions de justice sociale et de restitution des droits, mais sur l'idée que les « mauvais comportements » des pauvres portent préjudice au reste de la société, par la propagation de maladies transmissibles, ou par la génération potentielle de criminels. Cette nouvelle orientation passe de la charité et des bonnes œuvres – propres au catholicisme et à la philanthropie – à l'Assistance Publique créée en 1910, fondée sur la science, l'approche rationaliste et la professionnalisation des responsables. L'État a commencé à prendre en charge les plus démunis dans une perspective de stabilité et d'interdépendance sociale. Cette conception batlliste fut remplacée à l'ère néolibérale par une vision réductionniste de l'État

qui favorisait le ciblage, l'individualisation et l'efficacité des dépenses publiques. L'État néolibéral doit traiter efficacement les pauvres, en réduire le nombre, agir dans le cadre de programmes spécifiques.

Avec l'arrivée du FA au gouvernement national, l'État social s'est à nouveau repositionné comme un acteur central, en adoptant l'approche de la justice sociale et des droits des plus pauvres. Cependant, au regard des actions mises en œuvre, on constate l'absence de la vision de l'interdépendance sociale, qui était plus présente au début du XXe siècle.

L'analyse des discours des acteurs qui ont d'une manière ou d'une autre participé à la gestion du social à l'ère progressiste, permet de dégager des perspectives différentes. Bien qu'il y ait consensus sur l'approche fondée sur les droits, différentes logiques coexistent dans les pratiques de gestion du social. Le gouvernement défend la logique centraliste, ouverte cependant à la participation et à la complémentarité, mais sa vision n'est pas partagée par les représentants des organisations sociales travaillant sur le terrain. Les politiques fondées sur l'assistance sont conçues comme complémentaires de la politique sociale et économique générale, qui vise à identifier les personnes qui n'accèdent pas aux droits sociaux, puis à déployer une large gamme de dispositifs qui fonctionnent comme une médiation. Au niveau discursif, lorsqu'il est fait référence à l'assistance, on parle en réalité de droits. En revanche, si au départ, c'est la réponse à l'urgence sociale qui a orienté la conduite d'actions concrètes, c'est ensuite l'accès aux droits sociaux qui est devenu central et enfin l'importance d'une vaste présence de l'État avec tous ses dispositifs pour lutter contre une option qui était devenue un mode de vie pendant des années pour de nombreuses familles vivant dans un contexte de pauvreté structurelle. Nous parlons des formes illégales d'obtention de revenus par le micro-traffic de stupéfiants, associé à divers types de violences.

Les acteurs sur le territoire, animés par une logique « depuis la base » connaissent bien et comprennent les modes de vie des populations vulnérables. Ils demandent une plus grande participation et la promotion de l'autogestion. Si l'élargissement de la couverture de l'aide est reconnu, ils mettent en cause le ciblage et le caractère palliatif des programmes et des solutions particulières. Ces approches se fondent sur les principes de la redistribution et la justice sociale, sur l'activation collective et l'autogestion avec une visée transformatrice.

Enfin, l'académie depuis un regard distant, critique, appelle des transformations structurelles, mais son discours reste assez éloigné du vécu quotidien des personnes assistées et du travail politique

concret. Chaque acteur, de par le rôle social qu'il remplit, nous fait part de sa propre expérience et des leçons apprises au cours des trois gouvernements progressistes.

Le MIDES apparaît comme une institution à l'image de la population qu'il assiste, sa logique consiste à répondre à l'urgence. Ses activités ressemblent à celles des urgences d'un hôpital: les populations dans le besoin atteintes de graves situations d'urgence sont accueillies d'urgence par l'institution qui apporte au cas par cas une solution ponctuelle, instable, transitoire. C'est la logique de l'urgence qui l'emporte sur celle de la prévention. Les critiques foisonnent, en provenance surtout des secteurs qui mettent en valeur l'autonomie de l'individu, sans comprendre l'importance de conjuguer ces deux logiques: celle de l'urgence et celle du besoin. Les discours de gauche inspirés par l'éducation populaire, tout comme ceux de droite axés sur l'entrepreneuriat, soulignent l'importance de promouvoir l'autonomie chez l'individu. Or, cette prémisse revêt un sens différent dans un cas et dans l'autre : le premier postule l'autonomie pour une inscription collective, permettant l'accès aux ressources et aux droits ; le second pour pouvoir faire face à la concurrence dans la logique du marché. Le « pauvre » serait ainsi censé créer sa propre autonomie, épanouir son individualité, même s'il n'a pas encore satisfait ses besoins les plus élémentaires, bien que son principal souci soit de résoudre les besoins de la journée, de la semaine, et au mieux, tenir jusqu'à la fin du mois.

#### -IV-

Nous pensons qu'il y a une certaine autonomie relative entre les fondements des politiques sociales et ceux des politiques économiques dominantes dans une société de marché, sans pour autant nuire à leur cohérence générale. En ce sens, les politiques sociales du FA reposent sur les principes de la justice sociale, des droits sociaux et, dans une moindre mesure, de l'intégration sociale, mais elles se traduisent par des instruments qui ne sont pas tout à fait conformes à ces orientations. Ces mêmes instruments peuvent dans une certaine mesure être repris par des orientations de type plus libéral qui privilégient le marché comme mécanisme général de régulation de la société, fondé sur une approche d'individuation et de promotion du capital humain des enfants et des jeunes. Les fondements et les cadres qui légitiment les politiques mises en œuvre par le FA perdent de leur force dans les débats, étant donné les formes concrètes que prennent les programmes. De plus, comme nous l'avons déjà souligné, vu que ces politiques ne prennent pas en considération la question des moyens de vie, le débat sur l'assistance est séparé de celui du droit au travail.

Nous avons identifié des logiques hybrides, voire contradictoires, entre les formes que prennent les programmes et l'approche plus générale des politiques sociales. La conception relative à

l'assistance évoque les principes de la justice sociale, mais combine la logique du besoin (aide à la survie) avec celle du statut (aide aux défavorisés au nom de la communauté)<sup>631</sup>. Leur but est d'améliorer le niveau des revenus, de développer les compétences professionnelles, l'intégration sociale, l'accès aux droits sociaux et la promotion du capital humain, tandis que ses instruments spécifiques répondent à une logique plus individualisante, qui cherche à promouvoir un changement de comportement chez les assistés, sans pourtant y aboutir complètement.

C'est-à-dire que même si les programmes atteignent leur objectif comme médiateurs d'accès à certains droits et prestations, en travaillant sur les subjectivités et les comportements individuels et en s'appuyant sur une certaine matérialité, ils font ressortir la difficulté d'assurer la consolidation de ces droits (insuffisance de places dans l'enseignement, nombre limité de postes de travail, absence de logements convenables, logiques institutionnelles qui expulsent les pauvres de certains services sociaux). L'ensemble de l'État et des politiques publiques générales sont mises en tension : si c'est la logique du marché qui prévaut, la réalisation des transformations structurelles pour garantir la justice et l'égalité sociale s'avère impossible.

L'analyse des trois types de programmes sociaux permet de dégager les conclusions suivantes. Le programme des transferts monétaires a contribué à réduire la pauvreté et l'indigence ; il apporte une aide palliative relativement stable devant l'instabilité et l'insécurité sociale que vivent ceux qui bénéficient des transferts. *Uruguay Trabaja* est un mécanisme de resocialisation dans le monde du travail, mais ne parvient que rarement à assurer le pont avec l'intégration professionnelle des participants. Ce programme est souvent considéré comme une bonne solution temporaire qui permet aux assistés de sortir de la précarité pendant quelques mois. Les programmes de proximité sont des médiations, elles aussi transitoires, pour obtenir d'autres prestations et résoudre des urgences. Ils constituent des aides palliatives dans la plupart des cas. Chacun de ces programmes contribue à sa manière à améliorer les conditions de vie des populations vulnérables, sans pour autant réaliser des transformations structurelles sur le plan de l'insertion sociale.

## **Expériences et parcours de vie des assistés par les gouvernements de gauche en Uruguay**

### **-V-**

La précarité de l'emploi, l'instabilité des liens avec leurs proches et la précarité sociale sont des traits qui caractérisent la plupart des assistés, bien que l'on retrouve également des travailleurs bénéficiant de la sécurité sociale, ainsi que des retraités et des pensionnés. Si l'on prend 2017

---

<sup>631</sup> Serge Paugam et Nicolas Duvoux, *La Régulation des pauvres*, Presses universitaires de France (Paris, France, 2013).

comme année de référence, on constate que 67% des personnes appartenant à des ménages qui recevaient des aides étaient dans la précarité en termes de revenu (travailleurs informels 28% ; chômeurs 7% ; retraités 20% ; tâches ménagères 12%), contre 33% qui recevaient des revenus stables (travailleurs couverts par la sécurité sociale 27% ; pensionnés ou retraités 6%). De plus, les assistés des catégories relatives à la précarité de l'emploi et à l'instabilité du revenu étaient plus nombreux au début du premier gouvernement du FA : 82% du total en 2006, contre 67% en 2017<sup>632</sup>. Ces chiffres sont cohérents avec ceux de l'évolution générale du marché de l'emploi en Uruguay : baisse du taux de chômage en fin de période par rapport à la situation de départ en 2005 et augmentation de la couverture sociale des travailleurs.

L'analyse des parcours professionnels des personnes assistées fait apparaître des fluctuations et des instabilités. La précarité sociale de leurs vies se traduit par l'instabilité de leurs liens avec leur famille, leur partenaire, leurs voisins, avec l'aide sociale de l'État et dans le monde du travail. Par exemple, l'insécurité sociale des parents se reflète à son tour d'une manière ou d'une autre sur les corps et dans la vie des enfants. La précarité du logement et les difficultés d'accès aux services d'équipements urbains jouent leur rôle dans la genèse des déficits. La misère affecte les émotions, la santé, les conditions de l'apprentissage et du développement. L'urgence pousse les pauvres à subvenir d'une manière ou d'une autre à leurs besoins, la maternité précoce les oblige à abandonner les études et à rechercher sans cesse des emplois de qualité : l'ensemble de ces conditions viennent renforcer les désavantages qui existaient dès le départ.

Voici les sources de la précarité sociale que nous pouvons identifier : d'une part, l'instabilité des liens avec les proches (parents, voisins), l'aide sociale défaillante de l'État, les moyens de vie incertains, la précarité du logement et des services urbains. Ce à quoi s'ajoutent l'insécurité civile, les violences (dans le quartier, au sein du foyer, la discrimination institutionnelle et structurelle), et l'informalité comme stratégie de vie.

Au milieu du cumul des difficultés auxquelles sont confrontés ceux qui vivent dans la pauvreté, on peut difficilement établir la genèse d'un problème qui contribue aussi à en susciter d'autres. Comment en effet retracer les situations de rupture lorsqu'il y a une histoire de misère installée ? A cela s'ajoute un scénario de violence dans les quartiers, où les services sociaux commencent également à s'espacer. Les ambulances et les transports en commun ne desservent plus certains

---

<sup>632</sup> ECH INE 2006-2017.

quartiers, les polycliniques ferment ou interrompent leurs services, les travailleurs sociaux partent...

Par ailleurs, l'instabilité et l'insécurité quotidiennes se traduisent par des logiques de sociabilité et des valeurs morales différentes de celles du reste de la société. La violence est souvent naturalisée, puisqu'ils cohabitent avec elle ; « l'absence de droits » est également justifiée comme étant le corollaire de la responsabilité ou d'une faute individuelle. Il y a cependant une morale partagée avec l'ensemble de la société, présente dans leurs récits, visible lorsque la honte et les excuses apparaissent devant l'autre, teintées d'ambiguïtés et de contradictions.

L'examen des rapports qu'établissent les habitants des quartiers marginalisés avec ceux du reste de la ville permet de comprendre qu'ils recherchent bien souvent par ce biais à obtenir leurs moyens de vie (collecte et tri de déchets, travaux informels ou autres, vol, cambriolage...). Or, ces rapports sont également présents à l'intérieur du quartier, dans les conflits qui éclatent et sont associés à la vente et à la consommation de drogues, ou bien dans des actions collectives visant à améliorer leur habitat, dans les distancements et les différenciations qui tentent de leur épargner la stigmatisation et la discrimination structurelles. Les codes criminels semblent avoir changé dans les quartiers, juste au moment où la gauche est arrivée au gouvernement national avec l'intention de renforcer l'État social. Nous connaissons mal les transformations introduites par ces processus interconnectés.

Face à la question de savoir si l'État social, en particulier le MIDES, arrive aux territoires et aux ménages les plus pauvres, la réponse est claire. Il y arrive ! Reste à savoir comment, sur quels points, dans quelle mesure. Ces questions portent sur l'intensité des interventions. Les protections en matière d'emploi sont moins nettes, restent floues, transitoires, ne parviennent pas à garantir la sécurité sociale en permanence.

La misère ne commence certes pas à un moment précis, quand le politique ou l'expert découvre qu'elle existe. Il y a dans les quartiers des histoires complexes, enchevêtrées, liées à des histoires de violence, d'abandon, de honte, d'actes illicites, de déménagements, d'efforts, de travail sans droits, de fermeture d'entreprises, de manque de moyens de subsistance. Policiers et travailleurs cohabitent avec des personnes éventuellement liées à l'illégalité. Il est important de comprendre ces complexités pour réfléchir à la manière de traiter ces différents problèmes.

Dans ce scénario complexe, l'État social apporte des protections et des aides, mais se rend également coupable de certains mauvais traitements, d'actes de discrimination et d'exclusion. Le travail, l'un des meilleurs moyens permettant aux assistés de changer de statut, reste instable. La couverture de l'État social s'élargit certes en matière d'éducation, de santé, d'assistance, de droits du travail, mais les services sociaux continuent de discriminer, demeurent peu accessibles, excluent ces populations, sont chers. L'aide reste insuffisante en quantité et qualité. Les droits du travail en tant que tels n'atteignent pas ces populations.

L'aide sociale, a en particulier apporté un soutien aux ménages qui leur a permis de joindre les deux bouts, d'améliorer leurs logements et – dans certains cas – de soutenir leurs petites entreprises de subsistance. L'accompagnement social bascule pendant quelque temps entre bonnes intentions morales et un certain soutien qui n'aboutit pas au fond du fossé. Il encourage les jeunes, dont certains vont peut-être achever une année scolaire de plus ou bénéficier d'un programme socioprofessionnel. Pourtant, tout se déroule dans le même contexte, dans des quartiers stigmatisés par la délinquance et la violence, marqués par l'absentéisme scolaire et le manque de soutien familial, installant la plupart de ces personnes dans l'impossibilité de s'en sortir.

L'aide sociale apportée revêt trois formes différentes: les transferts monétaires augmentent les ressources et permettent aux bénéficiaires de disposer de revenus plus ou moins stables, quoique insuffisants pour subvenir à tous leurs besoins. Ils ne sont remis en cause que quand ils cessent. L'accompagnement social adopte une approche foncièrement psychologisante ou moralisatrice, il agit sur l'urgence en apportant des ressources matérielles et tente une socialisation qu'il ne réussit pas toujours. Ces programmes font l'objet d'évaluations contradictoires. Ils reçoivent soit des expressions de reconnaissance, soit de revendications, en fonction des ressources mobilisées dans chaque cas et de l'empathie entre les bénéficiaires et les experts.

Les programmes à plus forte demande sont : *Uruguay Trabaja* et *Plan Juntos* qui contribuent à améliorer les conditions des assistés en matière d'emploi et de logement, respectivement. Ces programmes réussissent une meilleure intégration sociale. Cependant, les places limitées et attribuées par tirage au sort, laissent de côté de nombreux candidats. *Uruguay Trabaja* est un moyen d'intégrer ceux qui n'ont jamais eu un emploi couvert par la sécurité sociale, il leur permet de reprendre ou de poursuivre leurs études ; c'est aussi une possibilité pour ceux qui ont depuis longtemps abandonné la recherche d'un travail de qualité et se sont repliés sur d'autres moyens de vie. Le *Plan Juntos* est une bonne possibilité qui permet à ces personnes d'aménager leur logement sans quitter le quartier qu'elles habitent ou être soumises à d'autres contraintes. De plus, il permet



aux femmes de construire une autre forme de sociabilité avec leurs camarades de travail, de sortir de chez elles, d'apprendre un « métier d'homme ». Ces programmes représentent non seulement une contribution matérielle, mais aussi une valorisation morale de ces individus, à la différence des interventions dans d'autres domaines de l'État social qui se veulent universalistes, mais qui les dévalorisent, les expulsent ou ne les comprennent pas.

Soulignons en passant que la dévalorisation, l'humiliation et la discrimination auxquelles ils sont parfois exposés n'est pas tant la conséquence de leur condition de « personnes assistées » ou « population MIDES », comme d'autres le prétendent. Nous admettons que cela arrive, mais à partir des discours des assistés, nous distinguons deux principaux types de distanciations. D'une part, ils se démarquent au sein de leur propre groupe en réaffirmant une certaine dignité fondée sur leur identité, quelle qu'elle soit (les « bons pauvres » qui n'abusent pas de l'argent de l'aide, les pauvres qui sont propres, ceux qui gagnent leur vie par leurs propres moyens, même illégaux, ceux qui ne vivent ni de la mendicité ni de la collecte des déchets ni de l'assistance l'État). La distance s'exprime également vis-à-vis de ceux qu'ils considèrent comme « supérieurs » : ils se sentent en général amoindris à l'égard des experts et des fonctionnaires de l'État social classique. Nous avons remarqué la dévalorisation dont souffrent les personnes vulnérables à cause de leur faible niveau de scolarisation, du lieu où elles habitent et de leur incompréhension des règles et procédures institutionnelles. Les fonctionnaires qui arrivent à dépasser ces distances sont très appréciés, par exemple, les experts sociaux du MIDES, qui parviennent à comprendre les difficultés que rencontrent les populations les plus défavorisées.

En somme, l'État social du FA a contribué à améliorer les conditions de vie des populations les plus vulnérables, mais ses réalisations dans le domaine de l'emploi et des processus d'insertion sociale ont été plus modestes. Seuls quelques-uns ont bénéficié du *Plan Juntos* ; d'autres ont reçu une contribution monétaire pour l'achat de matériaux de construction, d'autres encore perçoivent des transferts monétaires relativement stables couvrant une partie de leurs dépenses alimentaires. L'insuffisance des emplois protégés par la sécurité sociale favorisent le choix d'autres options de subsistance. Certains sont plus attachés que d'autres à ce qu'on appelle « la culture du travail » ; d'autres – découragés ou hésitants – sont tiraillés entre différentes options légales et illégales pour améliorer leurs conditions de vie.

Les tensions que nous venons d'évoquer mettent en lumière les processus d'exclusion et d'expulsion de certaines populations par les services sociaux. Ces services dits universels, ne le sont pas toujours. Une partie de l'État social expulse en effet certaines catégories de citoyens.

Rappelons les considérations de Bourdieu sur l'universel dans son ouvrage intitulé *Sur l'État*. L'État affiche son côté universel dans ses manifestations officielles : une sorte de vérité incontestable, celle d'un État censé garantir l'intérêt collectif, mais qui cache les intérêts particuliers de ceux qui le créent, le dirigent, le soutiennent. Les populations vulnérables ne sont pas toujours représentées par cet État. Bourdieu définit l'intervention de l'État comme :

« ...un acte typique d'État, un acte collectif qui ne peut être accompli que par des gens entretenant un rapport suffisamment reconnu à l'officiel pour être en mesure d'utiliser cette ressource symbolique universelle qui consiste à mobiliser ce sur quoi tout le groupe est censé et d'accord. Non pas mobiliser le consensus, mais mobiliser la doxa et transformer ce qui est tacitement admis comme allant de soi, ce que tous les membres d'un ordre social accordent à cet ordre: mobiliser de telle manière que les propositions énoncées par ce groupe puissent fonctionner comme des mots d'ordre et opérer cette opération extraordinaire consistant à transformer un constat en norme, à passer du positif au normatif. » (p.65)

« Les professionnels de l'universel sont virtuoses dans l'art d'universaliser leurs intérêts particuliers: ils produisent à la fois l'universel et les stratégies d'universalisation, c'est-à-dire l'art de mimer l'universel et de faire passer pour universels leurs intérêts particuliers. » (p.570)<sup>633</sup>

Voici l'une des questions au centre des débats sur les programmes interinstitutionnels de lutte contre la pauvreté: doit-on changer l'universel pour y inclure tout le monde? Ou faut-il plutôt changer ces individus pour les inscrire dans l'universel? Telle est la tension dans laquelle se trouvent plusieurs programmes mis en œuvre par le MIDES. Il est nécessaire à notre avis de comprendre les distances qui séparent différents mondes sociaux: celui de l'action politique, celui de l'académie et de la production de connaissances, celui des experts, et celui des bénéficiaires de l'État social.

## -VI-

L'étude des parcours biographiques des bénéficiaires de l'assistance a permis de voir comment ont évolué dans leur vie les progrès accomplis en matière de droits, de réglementation de l'emploi, et de l'aide. Nous avons également analysé les rapports entre différents types de parcours et recherché les facteurs d'éventuelle rupture ou de reproduction de ces situations de vulnérabilité sociale sur le marché du travail, les modes de relation et de sociabilité, l'action de l'État social.

Le recours à l'aide sociale a été renforcé suite à la crise économique et sociale, à la forte dégradation du marché du travail et des relations sociales, et à l'hétérogénéité des situations de pauvreté. Sont rassemblés dans la catégorie des assistés les pauvres avec leurs différents parcours temporels dans

---

<sup>633</sup> Pierre Bourdieu, *Sur l'État: cours au Collège de France (1989-1992)*, Points Essais, 752, Nouvelle éd. (Paris: Raisons d'Agir, 2015), p. 65; p.570.

le contexte socio-historique. Cela empêche la mise en place d'une identité de classe ou d'un acteur collectif et renforce les différences décrites. Nous avons distingué trois catégories d'individus : a) ceux installés dans la précarité, que nous avons dénommés « *les non protégés* » ; b) les populations vulnérables et instables « *hybrides dans la précarité* » ; et c) « *les protégés d'aujourd'hui* ».

*Les non protégés* n'ont jamais eu accès à des emplois bénéficiant de la sécurité sociale, ils sont exposés aux plus graves risques et insécurités, menacés par une logique de reproduction de la misère consolidée. Ils ne perçoivent pas les droits du travail, n'ont pas accès à ce que Castel<sup>634</sup> appelle la propriété sociale, source d'une certaine sécurité. Ils ont recours à des activités en dehors du marché formel, parfois liées à des actes délictuels, comme moyen de subsistance. Leur vie quotidienne est souvent incertaine, instable. Les transferts monétaires qu'ils perçoivent constituent leur principale source de stabilité et de sécurité, insuffisante cependant pour subvenir à tous leurs besoins. Ils sont très reconnaissants pour les aides qu'ils reçoivent de l'État et de certains autres programmes sociaux. Précisons par ailleurs qu'il y a dans ce groupe une claire division sexuelle du travail qui distingue deux « figures » type : celle de la mère assistée et celle du collecteur.

Les vulnérables *hybrides* de la protection sociale se rapprochent davantage de la socialisation du travail salarié. Ils ont à un moment ou à un autre de leur vie occupé un emploi salarié et même si ce n'est plus le cas, ils envisagent la possibilité d'y revenir, ce en quoi ils se démarquent des *non protégés*. Les va-et-vient entre travail formel, travail informel et chômage s'associent à des causes diverses, en particulier, celles considérées comme relevant de chaque profil individuel : faible scolarité, lieu de résidence, âge, caractéristiques physiques, bien que liées à des problèmes d'accès aux ressources et aux droits, à des rapports de famille difficiles (maternité précoce, soins des personnes dépendantes), à des problèmes relatifs au marché du travail (conditions de travail, changement technologique, fermeture d'entreprises, fin des activités décidée par l'employeur), et enfin, problèmes rattachés à l'insécurité civile. Pour cette catégorie de personnes, l'aide sociale est un soutien complémentaire.

Pour leur part, *les protégés d'aujourd'hui*, ceux qui bénéficient d'un emploi couvert par la sécurité sociale ne sont pas à l'abri de retomber dans les activités informelles pour assurer leur subsistance, du fait de leurs liens de famille instables et de leurs conditions de vie difficiles. C'est le cas des femmes chef de ménage monoparental, souvent seules responsables de leurs enfants, obligées en

---

<sup>634</sup> Robert Castel, *La montée des incertitudes: travail, protections, statut de l'individu*, Paris, Éd. du Seuil, 2013.

permanence de trouver des moyens de survie. Cette catégorie comprend également les secteurs des jeunes accueillis par les programmes sociaux du MIDES qui ont réussi à jouer le rôle de ponts de socialisation. Dans ces cas, l'aide de l'État devient un appui complémentaire, qui peut le cas échéant être suspendu.

Or, un trait particulier de la présente analyse c'est l'inexistence de différences nettes entre ces catégories de personnes, en ce qui concerne leur situation dans le monde de l'emploi, dans le contexte politique des gouvernements du FA (2005-2020). En effet, elles bénéficient tour à tour de la protection, cessent de l'avoir, ou demeurent toujours en marge du travail formel. Ce qui a changé sensiblement, c'est le déploiement de l'assistance de l'État qui a pris plusieurs formes : les transferts monétaires, l'accompagnement social, l'aide au logement dans le cadre du *Plan Juntos*, les programmes socioprofessionnels et socioéducatifs.

## 6. CONCLUSIONS GÉNÉRALES

L'objectif de la présente thèse est d'étudier le rôle pris en charge par le nouvel État social du Frente Amplio à l'égard des populations uruguayennes vulnérables entre les années 2005 et 2020. Il s'agit de savoir s'il y a eu une inflexion dans la conception des politiques sociales mises en place au cours de cette quinzaine d'années et dans quelle mesure elles ont contribué à transformer la vie des secteurs les plus démunis de la population. Nous avons à cette fin analysé les politiques sociales du FA à plusieurs niveaux, sur la base de ses documents programmatiques et de ses diagnostics, ainsi que de nombreux articles de presse et après examen des discours des acteurs qui ont participé aux activités de protection sociale et de ceux qui ont connu, parce que directement impliqués dans des situations de vulnérabilité sociale, l'arrivée des nouvelles politiques.

Suite à ces études, nous avons conclu que depuis la gestion des gouvernements progressistes l'Uruguay a assisté à un retour de l'État social qui a renoué avec la tradition d'un État protecteur des plus faibles instaurée par Batlle y Ordóñez au début du XXe siècle. Les transformations les plus importantes dans le domaine social peuvent être regroupées autour de quatre grands axes. Le premier concerne les services publics de base, dits « *universels* » – éducation et santé –, suite à l'augmentation du nombre des établissements d'enseignement pour la première enfance et à la création du Système national intégré de santé, qui a amélioré la couverture et les services de soins des populations vulnérables. Le deuxième axe rassemble les droits et la réglementation relative au monde de l'emploi. Au cours de la période à l'étude ont été rétablies les négociations collectives, la convocation aux conseils de salaires et les garanties sur les activités syndicales. Le salaire

minimum national a été relevé conjointement avec la promotion de la « formalisation » de l'emploi. Tout cela s'est traduit par l'augmentation des postes de travail associée à des mesures accrues de protection et de couverture sociale. Le troisième axe renvoie à la sécurité ou à la prévoyance sociale, notamment aux prestations couvrant les principaux risques : vieillesse, invalidité, survie. Les réformes introduites ont permis, en particulier, l'accès à des prestations sociales à des secteurs qui n'auraient pas pu en bénéficier selon la réglementation précédente, à savoir, par exemple, les pensions de vieillesse des personnes âgées de 65 à 69 ans en situation de pauvreté extrême, les pensions de retraite des personnes de 65 ans et plus qui n'avaient pas réuni le nombre requis d'années de cotisations, la prime d'une année de cotisations par enfant pour la retraite des femmes, la prolongation d'un an de l'assurance-chômage pour les plus de 50 ans, entre autres. Nous plaçons dans le quatrième axe l'aide et la promotion sociale des secteurs vulnérables, menées par trois types de politiques : les transferts monétaires, les programmes d'accompagnement social, et les programmes à caractère promotionnel et socio-éducatifs. Sous le dernier gouvernement du FA fut également créé le Système national intégré des soins (en espagnol, SNIC), considéré comme prioritaire en matière de politiques sociales pour la période 2015-2020. Dans ce cadre, la question des soins et de la dépendance fut définie comme un nouveau risque social.

Nous estimons donc qu'il s'est en effet produit une inflexion dans la conception du rôle de l'État social qui a repris la fonction d'intégration de l'idéologie batlliste et abandonné la vision néolibérale qui avait prévalu pendant les gouvernements précédents du Parti Colorado et du Parti National. Celle-ci s'inspirait des principes d'efficience et d'efficacité des dépenses de l'État et réduisait les politiques sociales à un accueil centré sur la pauvreté, sans toutefois en attacher la responsabilité à une autorité institutionnelle permanente.

Il est possible d'affirmer que pendant les premières années du gouvernement du FA la question sociale a été considérée comme une urgence sociale généralisée, qui a abouti à l'instauration du Plan d'urgence et à la création d'une institution chargée de la mise en œuvre de ce plan : le MIDES (Ministère du développement social). Au cours des gouvernements successifs du FA, la politique sociale et d'aide a intégré de nouveaux domaines d'action, élargissant les droits sociaux mais aussi les droits identitaires (ethnico-raciaux, égalité des sexes, cycle de vie, handicaps, etc.). La protection sociale a donc été élargie afin de couvrir des catégories de personnes qui n'avaient pas jusqu'alors été prises en compte (travailleurs informels, employés domestiques et ruraux, personnes en situation de vulnérabilité extrême). Un nouveau critère d'accès à la protection sociale fut mis en place, fondé sur un indicateur de ciblage des bénéficiaires et sur les conditions de vie des ménages – l'indice des déficits critiques – et en laissant de côté les critères contributifs, relatifs

aux handicaps ou à un certain seuil de revenus. Désormais, ce nouvel indicateur a adopté des variables structurelles difficiles à gérer, compte tenu du capital matériel (logement et équipements) et du capital culturel (c'est-à-dire, le capital humain : l'éducation), au détriment du capital biologique et social (santé, handicaps, capital social). Un nouveau critère d'accès à la protection fut mis en place, fondé sur un nouvel indicateur de sélection des bénéficiaires sur la base des conditions de vie des foyers : l'indice des déficits critiques.

Le changement proposé par le FA en matière sociale renvoie essentiellement à la responsabilité de l'État vis-à-vis des secteurs défavorisés. Soulignons cependant que les programmes sociaux spécifiques ont adopté des formes plus proches de la logique des « projets », ou des « programmes sociaux » focalisés et transitoires, menés selon la conception précédente. Notons que cette apparente contradiction s'explique en partie pour deux raisons : le mode d'accès du FA au gouvernement national, et la manière dont il a envisagé la question sociale. Quelques décennies plus tôt, en 1990, le FA avait remporté le gouvernement départemental de Montevideo. La gestion politique de la Mairie de Montevideo ne lui permettait pas d'avoir accès à « l'universel », mais l'expérience du gouvernement départemental a été le précédent immédiat de la mise en œuvre du PANES (Plan national d'urgence sociale) et du MIDES. Les premiers programmes lancés sous le premier gouvernement national du FA ont surtout été conçus à partir de cette expérience. Autrement dit, s'il est vrai que la conception générale de la protection sociale se rapprochait d'une vision de solidarité, la mise en œuvre des politiques a clairement fait apparaître leur caractère dualiste : d'une part, le droit du travailleur, d'autre part l'aide sociale aux pauvres, avec quelques interventions hybrides. Face à la pauvreté et à la vulnérabilité, c'est la logique des « aides » qui l'a emporté sur celle des « droits » : le droit de ces personnes à l'emploi ou à un niveau de vie digne, ou leur droit à la sécurité sociale.. La conception de la protection sociale du FA a adopté une vision structurelle du risque, selon laquelle l'État est toujours tenu pour responsable de la question sociale. Or, ce double caractère est présent lorsqu'il s'agit de définir les moyens financiers et la mise en œuvre concrète des programmes et des prestations spécifiques.

En étudiant le changement des orientations de la politique sociale destinée aux populations vulnérables au cours des gouvernements successifs, on constate que ce caractère « contradictoire » de la conception et la mise en œuvre de la protection sociale évolue très lentement vers une vision qui tente de se rapprocher de celle de la solidarité nationale, sans toutefois y parvenir. Le discours officiel sur le social devient discours sur les droits sociaux et l'équité. Cependant, ces droits se rapprochent d'une notion de droit moral plutôt que positif , ce qui signifie que le plus souvent, cela

ne se traduit pas par des bénéfices, des actions ou des prestations matérielles nécessaires, mais plutôt par l'instauration d'ordres de préséance ou de quotas d'accès aux bénéfices.

D'autre part, les contradictions entre l'orientation de la politique sociale globale et sa mise en œuvre par des programmes concrets de lutte contre la vulnérabilité peuvent être attribuées à la conception de la question sociale. Elle a d'abord été comprise comme une urgence sociale dans les premières années, ensuite comme la lutte contre la pauvreté et la vulnérabilité socio-économique. Ainsi, les politiques de lutte contre la pauvreté ont-elles dans un premier temps été fondées sur l'aide aux situations d'urgence, alors que 40% des Uruguayens vivaient dans la pauvreté. Puis, le Plan d'équité 2008 a privilégié la démarche de la redistribution des ressources et l'accès aux droits sociaux. Enfin, pendant la dernière période c'est l'importance de la présence de l'État dans les territoires les plus défavorisés qui a été renforcée ainsi que tous les dispositifs mis en place pour mettre un frein aux différentes formes de violences qui y ont lieu. La lutte y était menée contre les dommages, non contre les risques ; l'accent était porté sur les individus, non sur les causes à l'origine de ces problèmes ; sur les conditions de vie, non sur les moyens de vie.

Par ailleurs, les diagnostics qui contribuent à l'élaboration des politiques sociales s'éloignent de ceux fondés sur des considérations microsociales, c'est-à-dire, de considérations axées depuis longtemps sur la lutte contre la pauvreté, pour lesquelles les situations de misère consolidée et d'exclusion sociale persistante n'ont rien de neuf. Nous parlons des politiques menées par les organisations de la société civile. Nous pensons que ces politiques laissent de côté certaines dimensions clés de la question sociale : l'espace et le temps de la pauvreté, la subjectivité et la matérialisation de la misère dans le corps des personnes qui en souffrent. En ce sens, il convient une fois de plus de réfléchir sur la pauvreté à partir de sa nature relationnelle, ce qui nous oblige à l'encadrer dans la problématisation de ses causes, de sa persistance et de son historicité.

Les études et diagnostics relatifs à la pauvreté cherchent à en mesurer et en quantifier l'impact ; elles visent à identifier les variables susceptibles d'augmenter la probabilité d'être « pauvre », mais n'approfondissent pas les rapports de ces variables avec « l'aide », les politiques publiques et les processus d'insertion sociale. De plus, le rôle que joue la pauvreté dans le système social et ses rapports en tant que groupe avec le reste de la société ne sont pas remis en cause. Il n'y a pas non plus de dialogue entre les différentes perspectives qui puissent permettre une mise en commun interdisciplinaire ou une compréhension globale du problème de l'appauvrissement et de la crise sociale qui existait avant 2005. S'il est vrai que l'on peut distinguer les études sur l'État social, la pauvreté et la vulnérabilité sociale, il n'y a pas pour autant une articulation claire entre ces études.

Cela a masqué le problème sur lequel il fallait – il faut – à notre avis porter l'accent : le droit à l'emploi. En effet, l'accent mis sur l'insuffisance des revenus et des ressources revient à masquer la problématisation des moyens d'existence, le droit au travail comme source d'intégration sociale, et la sociabilité d'une pauvreté structurelle. Cachée au départ dans un contexte de crise, elle est ensuite réapparue comme un problème dans un contexte de croissance économique, probablement parce qu'elle met en évidence des conflits d'intérêts, des contradictions inhérentes à la logique du système capitaliste dont le fonctionnement postule l'accumulation de capital.

De ce fait, après trois gouvernements progressistes, force est de constater qu'il existe toujours une catégorie d'individus qui restent en marge des systèmes de sécurité, exclus des mécanismes d'insertion à l'emploi, dépourvus d'une protection sociale solide et soutenue. Ils ne bénéficient que d'aides de l'État basées sur l'assistance et sur certains programmes de promotion qui ne leur permettent pas de surmonter la misère. Ces individus sont considérés dans le débat public et médiatique, soit par certains comme des personnes dont les droits sont structurellement violés, soit pour d'autres comme les coupables de l'insécurité citoyenne ou comme le constat de l'échec des politiques de « gauche » de l'État.

En privilégiant notre analyse sur trois types de programmes spécifiques, nous avons conclu qu'ils ont mis en place une stratégie qui contribue à réduire la pauvreté monétaire (principalement par des transferts monétaires), dans un cadre conceptuel plus large que celui du registre des aides. Les objectifs visés consistent également à améliorer l'accès des populations les plus défavorisées à leurs droits sociaux. Le ciblage et la hiérarchisation de ces populations repose sur cette approche/stratégie. Or, les instruments utilisés montrent bien ce que Simmel annonçait, c'est-à-dire, l'impossibilité pour les pauvres de revendiquer l'assistance comme leur droit. Ces programmes jouent le rôle de médiateurs pour faire valoir des droits et obtenir des ressources. Les allocations familiales semblent échapper à cette logique, puisqu'elles sont dotées d'une couverture plus large, soutenues par la loi et qu'elles disposent d'un mécanisme d'accès plus agile. Cependant, les allocations ont un mécanisme de contreparties parmi les plus fortes.

Deux visions opposées coexistent sur les fondements, les objectifs et les instruments de ces programmes. D'une part, tenu pour responsable des injustices sociales, l'État doit prendre en charge les plus démunis selon une logique de solidarité nationale et garantir une assistance inconditionnelle ; d'autre part, l'État cherche à modifier les comportements et les subjectivités des plus défavorisés et tend à punir ou à suspendre les avantages de ceux qui ne respectent pas ces préceptes. Autrement dit, l'État bascule, agissant sur la réalité selon des logiques hybrides, souvent



contradictoires. Les transferts monétaires qui constituent des aides palliatives plus ou moins stables en termes de revenus ont surtout contribué à réduire la pauvreté et l'indigence d'un nombre important de ménages. Pour sa part, le programme *Uruguay Trabaja* a été un mécanisme de resocialisation dans le monde de l'emploi et les programmes de proximité ont permis des médiations pour obtenir d'autres prestations. Si ces résultats ne sont pas à négliger, ils sont cependant loin de modifier substantiellement les comportements de ceux qui y participent, loin du paradigme de la reprise ou d'une véritable promotion des investissements en capital humain, et loin aussi de réaliser des transformations plus structurelles dans le bien-être de la population ciblée. Des ressources budgétaires limitées et des insuffisances réglementaires qui ne transforment pas les prestations en droits réels : tels étaient le cadre institutionnel et les moyens dont disposait le MIDES pour évoluer et combattre la misère.

La conception basée sur l'assistance s'inspire des principes de la justice sociale, mais combine la logique du besoin (aider à la survie) avec celle du statut (aider les défavorisés au nom de la communauté). Les objectifs portent sur l'amélioration du niveau des revenus, le développement des compétences pour l'emploi, l'intégration sociale, l'accès aux droits sociaux et la promotion du capital humain. Quant à ses instruments spécifiques, on en déduit une logique plutôt individualisante, qui vise à favoriser le changement de comportement chez les personnes assistées, mais qui n'y aboutit pas entièrement non plus. En ce sens, le MIDES adopte en tant qu'institution l'apparence de sa population cible, sa logique consiste à répondre à l'urgence et au besoin, dans un processus d'apprentissage et de révision permanents, qui met en tension le reste de l'État et le fonctionnement social de manière cohésive. Y a-t-il eu consensus chez les partenaires impliqués dans la gestion du social ? Force est de constater qu'il y a eu consensus sur les résultats atteints en matière de réduction de la pauvreté et d'élargissement de la couverture des aides sociales. L'existence de politiques de combat contre la pauvreté n'est pas mise en cause, mais le centre des débats, ce sont leurs modes d'application concrète : ciblage et hyperfocalisation, méthodologies d'intervention, contreparties, manque de participation de la société civile et des individus eux-mêmes bénéficiaires potentiels des prestations.

Il est donc possible de distinguer deux niveaux de critiques, l'un lié aux fondements mêmes des politiques, l'autre à ses modes d'exécution. Les critiques de la société civile et des acteurs qui travaillent en lien avec la logique territoriale portent fondamentalement sur les mises en œuvre concrètes et sur l'écart entre les fondements et les instruments pour agir sur la réalité. D'autre part, les universitaires critiquent le manque de fondements explicites et d'une mise en œuvre cohérente permettant de progresser vers la redistribution des richesses et une orientation universelle des

politiques mises en œuvre. Les critiques externes, celles de « l'opposition », attaquent plutôt les fondements mêmes des politiques sociales du FA, elles préconisent une pure assistance, contestent les politiques qui de leur avis favorisent le vagabondage, mettent en cause l'excès des dépenses publiques, soulignent la responsabilité individuelle et fondent leurs politiques sur l'efficacité et l'efficacéité de l'argent public. Ces arguments sont l'image opposée des arguments du FA, basés sur la redistribution, l'accès aux droits et à de meilleures conditions de vie. L'un des axes principaux qui permet de distinguer les politiques de gauche de celles de droite, c'est l'argumentaire des fondements invoqués dans un cas et dans l'autre pour légitimer la mise en œuvre de leur approche respective. Notons également que la justification de l'aide aux moyens de subsistance a été exclue des débats, et ce, bien que le travail soit souvent cité comme un facteur important pour surmonter la pauvreté. Cela sépare le débat sur l'assistance de celui du droit au travail, favorisant une certaine autonomie relative entre politique sociale et politique économique.

L'analyse de l'expérience sur le terrain des populations vulnérables montre que leur vie est marquée par la précarité et l'instabilité sociale. Une brève description de leurs histoires laisse entrevoir les différents degrés des zones de vulnérabilité sociale et les facteurs qui interviennent dans leurs vies en fonction de leur niveau d'intégration sociale. En ce sens, les problèmes de travail sont récurrents (manque d'un emploi stable, fermeture d'usines et de chantiers dans un contexte de crise économique, licenciements, incapacité de trouver un emploi pour absence de qualifications ou handicaps physiques).

L'insécurité sociale découle de plusieurs sources : d'une part, de l'absence des liens avec les proches, c'est-à-dire, du manque de soutien familial (que ce soit du fait du décès ou de l'abandon par les parents de leurs enfants en bas âge, de la séparation du couple, des infidélités) et des rapports avec les voisins. D'autre part, l'accès à un lieu de vie (précarité de la propriété du terrain et du logement, des matériaux de construction, déménagements fréquents). A noter également les difficultés d'accès aux équipements urbains et aux services sociaux, l'instabilité des aides sociales et des protections qui leur sont accordées (accès arbitraire ou par tirage au sort, selon dossier social, selon référence par les experts sociaux, arrêt intempestif des allocations) et des moyens de vie (instabilité des sources d'emploi et précarité des conditions de travail). A cela s'ajoutent les sources d'insécurité civile, autrement dit, le manque de sécurité sur les biens et les personnes, en particulier, les différents types de violences auxquels ils sont exposés dans leur vie, la violence et les craintes qui limitent leur accès aux droits et aux protections, et l'informalité en tant que stratégie de vie, les vols et la criminalité dans les quartiers où ils vivent, les violences au sein des foyers, les violences institutionnelles et les discriminations qu'ils subissent en raison des caractéristiques de leur

présence physique, de leur faible niveau de scolarité et de leurs comportements. La honte, la logique du besoin et la différenciation entre les uns et les autres sont une constante de leur vie quotidienne. Dans ce cadre, l'assistance apportée par le FA représente un soutien, une aide dans la vie des assistés. La sécurité s'associe pour ces secteurs aux sources suivantes : la collecte, le tri et la mise à profit des déchets ; l'emploi comme agents de police ou comme soldats ; l'obtention d'aides monétaires de l'État qui permettent au mieux de subvenir aux besoins alimentaires du mois.

Comment l'État social du FA s'est-il implanté dans les territoires défavorisés et chez les familles assistées? Il a revêtu plusieurs facettes selon les expériences des familles, avec une continuité et une intensité différentes. Il est évident que la couverture du statut social s'est élargie en matière d'éducation, de santé, d'assistance, de droits du travail. Mais les services sociaux (éducation, santé) discriminent ces personnes s'en éloignent, les excluent, coûtent cher. L'assistance est insuffisante en quantité et en qualité. L'emploi, l'un des meilleurs moyens de changement de statut, reste instable et précaire ; parfois source de droits, il contribue cependant à perpétuer quelquefois des situations irrégulières qui ne garantissent pas la sécurité sociale.

Notre travail a consisté à examiner la distance présente entre l'institution et la population ciblée, ainsi que la manière dont elle affecte l'historicité de la stigmatisation et de la discrimination exercées de l'extérieur du territoire vers l'intérieur et, à son tour, à l'intérieur même de ce territoire. C'est ainsi que ces individus demeurent piégés par l'insuffisance de capitaux et des médiations qui entravent leur accès aux droits sociaux, malgré un contexte dans lequel ces droits sont en expansion. La stigmatisation, la discrimination et l'intermittence du soutien d'un État présent « par moments » affectent non seulement leurs conditions de vie matérielles, mais aussi leurs liens sociaux et la temporalité de leur vie quotidienne. Ils ont le sentiment que « *rien n'arrive* » et que « *tout est très loin d'ici* » et qu'ils ne peuvent quitter leur maison de peur d'être absents et de ne pas être pris en considération si l'État venait à se présenter et à se rapprocher.

L'aide sociale a apporté un soutien aux populations vulnérables qui leur a – parfois – permis de joindre les deux bouts, d'améliorer leurs logements et – dans certains cas - de soutenir leurs petites entreprises qui permettent leur subsistance. L'accompagnement social bascule pendant quelque temps entre bonnes intentions morales et un certain soutien qui n'aboutit pas au fond du fossé. Pourtant, tout se déroule dans le même contexte, dans des quartiers stigmatisés par la délinquance et la violence, confrontés à l'absentéisme scolaire et au manque de soutien familial, installant ces personnes dans l'impossibilité de s'en sortir.

L'étude des parcours de vie des assistés révèle l'hétérogénéité des situations du contexte d'insécurité sociale qui les caractérise et permet d'en distinguer trois catégories : celle des populations installées dans la précarité (« les non protégées ») ; celle des secteurs vulnérables et instables (« hybrides dans la précarité ») ; et celle des personnes aujourd'hui « protégées ». Les premières n'ont jamais eu accès à un emploi formel ; les secondes ont tour à tour bénéficié de courtes périodes de travail formel et d'emplois informels et précaires ; les troisièmes bénéficiaient à l'époque d'une insertion sociale et d'un emploi protégé par la sécurité sociale. Nous avons également identifié quelques nuances et des ambiguïtés qui mettent en lumière des différences de rapports entre les populations vulnérables et l'État social. Un État social qui présente un côté « *universel* » avec des services sociaux classiques. Cet État peut être caractérisé comme solide, rigide, distant et respectueux des droits, mais il exerce aussi, paradoxalement, à côté de sa fonction de normalisation et d'intégration, des actes de discrimination et d'expulsion. D'autre part, il y a « l'assistance sociale » de l'État social : instable, flexible, arbitraire, compensatoire, de proximité, un État qui assume un rôle moralisateur, de socialisation, d'aide et de reconnaissance de l'existence de ces citoyens. L'État punitif est également présent : responsable à la fois de protéger et de punir, il est pour certains une option d'emploi. En même temps, nous distinguons quelques différences dans la relation de l'assistance sociale avec les trois types de parcours analysés. D'une part, il constitue pour les non protégés une aide, bien qu'insuffisante, et la source d'une faible stabilité au milieu de l'insécurité dans laquelle ils vivent ; d'autre part, il apporte un soutien complémentaire aux personnes vulnérables, voire à celles « protégées » mais exposées au risque d'une date limite de la protection.

Nous pouvons en somme affirmer que les gouvernements progressistes ont adopté deux démarches principales pour aborder la question sociale, à savoir : celle de l'emploi, par la création de postes de travail et de droits, et celle des politiques d'assistance et de promotion, censées agir comme un « pont » ou un « levier » d'accès aux services à vocation universelle, afin de surmonter les problèmes d'intégration sociale. Parmi les résultats atteints, nous avons constaté que les personnes qui ont obtenu et réussi à maintenir un emploi formel ont bénéficié des avantages associés aux droits du travail : des revenus accrus et des protections plus importantes. Pour leur part, si les plus défavorisés ont reçu une aide sociale, elle n'a pas toujours rempli ce rôle de « pont », parce qu'elle s'est avérée insuffisante, quelque peu instable, dans une réalité marquée par l'incompréhension.

Mais pourquoi donc un tel constat ? Nous avons vu que les conceptions et les discours qui sous-tendent les manières d'aborder les problèmes sociaux ne déterminent pas nécessairement les formes des politiques ni de leurs instruments concrets, mais le fondement de leur légitimation. En

conséquence, ni les politiques conçues pour lutter contre la pauvreté, ni la conceptualisation concernant la pauvreté n'ont abordé le problème depuis la perspective des moyens de subsistance. Alors, bien que référence soit faite aux droits sociaux dans la conception générale de la politique sociale, le problème et la solution semblent renvoyer à la manière dont les ressources sont utilisées, c'est-à-dire à une gestion qui n'a pas réussi à en tirer le meilleur parti (faible scolarisation, socialisation inappropriée, etc.). Celui qui, soumis au libre jeu du marché n'y réussira pas, pourra être assisté et aidé par l'État social pour améliorer son accès aux moyens disponibles : obtenir un transfert pour un montant insuffisant à garantir le panier alimentaire de base, un accompagnement social qui apporte un appui psychologique et des aides ponctuelles pour résoudre les situations d'urgence (nourriture, billets de transport, fournitures scolaires). Les plus heureux pourront au mieux décrocher un emploi formel pendant un certain temps ou recevoir des matériaux et des appuis pour construire leur habitation.

Nous souhaitons conclure cette thèse par une invitation à une nouvelle réflexion sur la question de la pauvreté et de l'État social à partir de son historicité et dans une perspective relationnelle, pour mieux comprendre les problèmes, leur complexité et leur interdépendance, et proposer de meilleures solutions. C'est une invitation à reprendre les vieilles interrogations de la sociologie et la pensée sociale afin de créer de nouvelles formes de solidarité pour « faire société », afin que tous ses membres puissent y participer en tant qu'individus et citoyens. Afin qu'ils se sentent utiles et qu'ils contribuent dignement à l'ensemble de la production sociale. C'est en ce sens que nous nous posons la question de savoir s'il faut considérer le travail décent comme un droit opposable, auquel tous, hommes et femmes, devraient avoir accès.

\* \* \*

Traduit par Ana Guarnerio

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALTIMIR Oscar, « La dimensión de la pobreza en América Latina ». Cuadernos de la CEPAL, 1979.
- ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, Sonia, « Gubernamentalidad neoliberal y focopolítica en América Latina: los programas de transferencia condicionadas. ¿Políticas de cohesión social con los pobres?» » en *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*, CLACSO., Buenos Aires, Argentina, 2011, p.
- ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, Sonia « La producción y reproducción de la pobreza en Latinoamérica y el caribe. » CLACSO, CROP, 2008.
- ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, Sonia, « La producción de la pobreza masiva y su persistencia en el pensamiento social latinoamericano. » en *Producción de pobreza y desigualdad en América Latina*, Siglo del hombre., Colombia, CLACSO, 2008, p. 79-122.
- ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, Sonia, ‘Los Discursos Minimistas Sobre Las Necesidades Básicas y Los Umbrales de Ciudadanía Como Reproductores de La Pobreza’, en *Trabajo y Producción de La Pobreza En Latinoamérica y El Caribe : Estructuras, Discursos y Actores*, CLACSO-CROP, CLACSO (Buenos Aires, Argentina, 2005).
- ÁLVAREZ RIVADULLA María José, « Asentamientos irregulares y política en perspectiva histórica y comparada. », Montevideo, Uruguay, MVOTMA-PMB / BID / PNUD, 2014.
- ÁLVAREZ RIVADULLA María José, « Las invasiones de tierras y la izquierda en la ciudad: Montevideo, Uruguay, 1984-2011 », *Revista de ciencia política (Santiago)*, 2012, vol. 32, nº 2, p. 411-431.
- AMARANTE Verónica, CENI Rodrigo, FLORES Manuel y VIGORITO Andrea, « Perfil socioeconómico de la población incluida en el PANES Informe final », *Convenio MIDES-UDELAR*, s/f, p. 40.
- AMARANTE Verónica y VIGORITO Andrea, *Investigación y políticas sociales. La colaboración entre la Udelar y el Mides para la implementación del Panes*, Ediciones Universitarias, Montevideo: D - Universidad de la República, 2012, 118p.
- AMARANTE Verónica, ARIM Rodrigo, VIGORITO Andrea, SEVERI Cecilia y ALDABE Isabel, *El estado nutricional de los niños/as y las políticas alimentarias. Resultados de una encuesta sobre situación nutricional en escolares de primer año*, PNUD., Montevideo, Uruguay, 2007.
- AMARANTE V. y VIGORITO A, *Evolución de la Pobreza en el Uruguay 2001 – 2006*, PNUD, UNFPA, INE. 2006.
- AMARANTE V., BUCHELI M., FURTADO M. Y VIGORITO A, *Consideraciones sobre los cambios en la línea de pobreza del INE*. Documento de Trabajo 6/03, Instituto de Economía, FCEA, Montevideo, 2003
- AMARANTE Verónica, *Pobreza en Uruguay 1990-1997*, CLAEH, Montevideo, 2000
- ANDRENACCI Luciano y REPETTO Fabián, « Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía », *Molina, Carlos (ed.)*, 2006, (col. « Universalismo básico: hacia una nueva política social en América Latina »).
- ANDRENACCI Luciano, ‘Notas acerca de la política asistencial en América Latina’, *Revista Cátedra Paralela*, 6, 2009, p. 8.

- ANDRÉS Augusto “Chaco”, *Un viaje al Cante: historias de Marconi*, Montevideo, Recortes, 2019, 243 p.
- ANTÍA Florencia, CASTILLO Marcelo, y MIDAGLIA Carmen, ‘La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización. Revista Uruguaya de Ciencia Política [En Línea]., 22.2 (2013), 171–94
- APARICIO Anabella, SOSA Gabriel, y CASAMAYOU Ana, *30 Años 30 Historias: El Abrojo 1988-2018*, ed. por, Primera edición en Irupciones (Montevideo, Uruguay: Irupciones Grupo Editor, [2018], 2018), pp. 93–95.
- ARENA Domingo Batllismo y sociedad: la ‘cuestión obrera’ en el Uruguay, Pasado y presente 2 (Montevideo: Librosur, 1986).
- AROCENA Felipe y AGUIAR Sebastián , « Menant la marche : l’Uruguay et ses trois lois avant-gardistes », *Cahiers des Amériques latines*, 20 octobre 2014, vol. 2014/3, n° 77, p. 69-86.
- BARAIBAR Ximena, ‘De Entusiasta Decisión a Dato Ingrato: La Política Asistencial En El Uruguay Progresista. Tesis, Universidad de la República, 2021 (p.445)
- BARAIBAR Ximena, « La política asistencial en el Uruguay progresista: trazos y tensiones » en *La Asistencia Social en Argentina y América Latina. Avances, problemas y desafíos.*, Pegues., Rosario, Argentina, 2018, p. 142.
- BARAIBAR Ximena, ‘Lo que nos dejó el tiempo: política asistencial e integración social’, *Revista de Políticas públicas*, 19.1 (2015), 133–44 (p. 140).
- BARBA SOLANO Carlos, *Retos para la integración social de los pobres en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO, 2009.
- BARBIER Jean Claude, « Para un balance del workfare y de la activación de la protección social » en *El porvenir de la solidaridad, Nueva Visión., s.l., 2014, p.*
- BEC Colette, *La Sécurité sociale: Une institution de la démocratie*, Paris, Gallimard, 2014, 336 p.
- BEC Colette, *L’assistance en démocratie: les politiques assistantielles dans la France des XIX et XXe siècles*, Paris, Belin (col. « Socio-histoires »), 1998, 254 p.
- BECCARIA L y MINUJIN A., *Métodos Alternativos para Medir la Evolución del Tamaño de la Pobreza.*, Buenos Aires, Argentina, INDEC, 1985.
- BERGER Peter L r, LUCKMANN Thomas , *La construcción social de la realidad* (Buenos Aires: Amorrortu, 2015).
- BIRN Anne-Emanuelle, ‘The National-International Nexus in Public Health: Uruguay and the Circulation of Child Health and Welfare Policies, 1890-1940’, *História, Ciências, Saúde–Manguinhos*, 13.3 (2006), 33–64.
- BOADO, M.; FERNÁNDEZ T., “Cambios en la distribución social del ingreso en Uruguay, 1998-2003” en: *Papeles de Población 11* (44), abril-junio, 43-81. Toluca, México, 2005.
- BOADO, M.; FERNÁNDEZ T., “La alegría no va por barrios: ¿qué clases sociales pagaron la gran crisis (2000-2003)?” en *El Uruguay desde la sociología IV*. Facultad de Ciencias Sociales-DS, Montevideo, 2005.
- BOLAÑA María José, *Pobreza y segregación urbana. Cantegriles montevideanos.1946-1973*, Montevideo, Uruguay, Rumbo Editorial, 2018.
- BOURDIEU Pierre., *Sur l’État : Cours Au Collège de France, 1989-1992*, Cours et Travaux (Paris: Raisons d’agir : Seuil, 2012.

- BOURDIEU Pierre, « Efecto de lugar » en *La miseria del mundo*, Fondo de Cultura Económica, México, 2002. BOURDIEU Pierre y PASSERON Jean Claude, 1967) “Los estudiantes y la cultura”; Título original: “Les Héritiers, les étudiants et la culture”. Editorial Labor.S.A., Barcelona., 1967, p. 51.
- CALVO J.J. *Las necesidades básicas insatisfechas en Uruguay según el Censo de Población de 1996*. Programa de Población. UDELAR, Montevideo, 2001
- CAPUANO Christophe, *Que faire de nos vieux?: une histoire de la protection sociale de 1880 à nos jours*, Paris, France, Presses de Sciences Po, 2018.
- CARMELO FIGUEROA Luis, « CHORROS De los vecinos, asentamientos y cantegriles ». Trabajo inédito para el taller de Antropología social, FHCE, UdelaR, 2010.
- CARDOSO Fernando H. y FALETTO Enzo, *Dependencia y desarrollo en América Latina.*, Siglo XXI., México, 1969.
- CASTEL Robert, *Las trampas de la exclusión: trabajo y utilidad social*, 2da. Edición., Buenos Aires, Topia (col. « Fichas para el Siglo XXI »), 2015, 96 p.
- CASTEL Robert, *La montée des incertitudes: travail, protections, statut de l’individu*, Paris, Éd. du Seuil, 2013.
- CASTEL Robert, *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*, Buenos Aires, Argentina, Manantial, 2004, 112 p.
- CASTEL, ROBERT, *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires, Paidós (col. « Estado y Sociedad »), 1997.
- CASTEL Robert, « Les marginaux dans l’histoire » dans *L’exclusion: l’état des savoirs*, Éditions la découverte., Paris, France, Serge Paugam (col. « Textes à l’appui »), 1996.
- CASTEL Robert, DUVOUX Nicolas y BETESH Pablo, *El porvenir de la solidaridad*, Nueva Visión., Buenos Aires, 2014.
- CASTEL Robert, KESSLER Gabriel, MERKLEN Denis y MURARD Numa, *Individuación, precariedad, inseguridad ¿ Desinstitucionalización del presente?*, Buenos Aires; Barcelona; México, Paidós, 2013.
- CECCHINI Simone, « Educación, programas de transferencias condicionadas y protección social en América Latina y el Caribe » en *Educación y Políticas sociales. Sinergias para la inclusión*, IPE-Unesco., Buenos Aires, Argentina, 2014, p. 49-84.
- CECCHINI Simone y MARTÍNEZ C Rodrigo., *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, 1. ed., Santiago de Chile, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2011, 277 p.
- CECCHINI Simone y MADARIAGA Aldo, *Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y El Caribe*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2011.
- CONTRERAS RAMÍREZ, Cecilia « Discursos de la pobreza: Un análisis desde los programas de transferencias monetarias condicionadas en Chile y México. », *Albores*, 2018, nº 2, p. 195.
- CORREA Octavio y MERKLEN Denis, « La rive gauche de l’Uruguay. De l’arrivée du Frente Amplio au pouvoir et des difficultés de son gouvernement, en Mutations des gauches latino-américaines », *Problèmes d’Amérique latine*, janvier 2009, nº 71, (col. « Problèmes d’Amérique latine »), p. 109-130.
- CUSTODIO PALLARÉS Lorena, « Abordar la extrema pobreza desde la política social. Revisión del caso uruguayo: las transferencias monetarias y los programas de intervención social de



- proximidad », *Revista latinoamericana de investigación crítica*, julio 2015, II, n° 3, (col « CLACSO »), p. 79-100.
- DE ARMAS Gustavo, *Pobreza y desigualdad en Uruguay. Claves para el diseño de un programa de superación de la pobreza extrema*, Montevideo, Uruguay, Friedrich-Ebert (col. « Análisis y propuestas »), 2004.
- DELIO MACHADO Luis María, *Nuevo Enfoque Sobre Los Orígenes Intelectuales Del Batllismo: La Contribución Fundamental de La Facultad de Derecho*, 1a ed (Montevideo, Uruguay: Fundación de Cultura Universitaria, 2007).
- DINEM MIDES, « El Gasto Público Social en Uruguay. Actualización de la estimación hasta 2018 ». Ministerio de Desarrollo Social, 2020.
- DINEM MIDES, “ Captación de Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM-PE) en las Encuestas Continuas de Hogares”, Montevideo, 2019.
- DINEM MIDES, « ¿Por qué bajó la pobreza entre 2016 y 2017? », Montevideo, 2018.
- DINEM MIDES, *Informe MIDES. Seguimiento y evaluación de actividades y programas 2017-2018*, Montevideo, 2020, 557 P.
- DINEM MIDES, *ICC y pobreza monetaria*, Montevideo, Uruguay, Ministerio de Desarrollo Social (col. « Aportes a la conceptualización de la pobreza y la focalización de las políticas sociales en Uruguay »), 2014.
- DINEM MIDES, *¿Qué es el Índice de Carencias Críticas?*, Montevideo, Uruguay, Ministerio de Desarrollo Social (col. « Aportes a la conceptualización de la pobreza y la focalización de las políticas sociales en Uruguay »), 2013.
- DINEM MIDES, *Informe MIDES. Seguimiento y evaluación de actividades y programas 2011-2012*, Montevideo, 2013.
- DINEM MIDES « Pobreza multidimensional: revisión de metodologías para Uruguay », Montevideo, 2013.
- DINEM MIDES « Rediseño del trabajo de campo en el MIDES y refocalización de las transferencias monetarias » en: *Informe MIDES. Seguimiento y evaluación de actividades y programas 2011-2012*, Montevideo, 2013, p. 105-132.
- DINEM MIDES, *Informe de Monitoreo Ejecución del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social*, Montevideo, Uruguay, Ministerio de Desarrollo Social, 2007.
- DUBET François y GRIECO Y BAVIO, *Repensar la justicia social: contra el mito de la igualdad de oportunidades*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno, 2012.
- DUVOUX Nicolas, *L'autonomie Des Assistés: Sociologie Des Politiques d'insertion*, Le Lien Social (Paris: Presses universitaires de France, 2009).
- FASSIN Didier, « Gobernar por los cuerpos, políticas de reconocimiento hacia los pobres y los inmigrantes en Francia », *Cuadernos de Antropología Social*, 2003, n° 17, p. 49-78.
- FASSIN Didier, « Exclusion, underclass, marginalidad. Figures contemporaines de la pauvreté urbaine en France, aux États-Unis et en Amérique latine », *Revue française de sociologie*, 1996, vol. 37, n° 1, p. 37-75.
- FASSIN Didier, « Marginalidad et marginados. La construction de la pauvreté urbaine en Amérique Latine » dans *L'exclusion: l'état des savoirs*, La découverte., Paris, France, (col. « Textes à l'appui »), 1996, p. 263-271.

- FERNÁNDEZ Tabaré, « Hacia un enfoque multidimensional de la pobreza: cuestiones teóricas » en *Pobreza y (des)igualdad en Uruguay: una relación en debate*, UDELAR, CLACSO, ASDI., Montevideo, Uruguay, 2010, p. 171-192.
- FERREIRA-COIMBRA Natalia, FORTEZA Álvaro, y OIT *Protección social en Uruguay: financiamiento, cobertura y desempeño, 1990-2002* (Santiago: ILO, 2004).
- FILGUEIRA Fernando, 'El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada.', *Ciudadanía y política social*, FLACSO, 1998.
- FONSECA Ana, 'Los sistemas de protección social en América Latina: un análisis de las Transferencias Monetarias Condicionadas' (PNUD, 2006), p. 2 <<http://www.odalc.org/documentos/1341944469.pdf>> [consultado el 24 Marzo 2020].
- FRAIMAN Ricardo y ROSSAL Marcelo, *De Calles, Trancas y Botones: Una Etnografía Sobre Violencia, Solidaridad y Pobreza Urbana*, Primera edición (Montevideo, Uruguay: División Programas y Proyectos de la Subsecretaría del Ministerio del Interior, 2011).
- GARCÉ Adolfo, « El trampolín de Tabaré. La gestión del Frente Amplio en Montevideo », *Nueva Sociedad*, noviembre 2007, nº 212, p. 126.
- Gazier Bernard, *Vers Un Nouveau Modèle social*, Flammarion, Paris, 2005.
- GERMANI Gino, *El concepto de marginalidad: significado, raíces históricas y cuestiones teóricas, con particular referencia a la marginalidad urbana*, s.l., Ediciones Nueva Visión, 1973, 124 p.
- GONZÁLEZ LAURINO Carolina y LEOPOLD COSTÁBILE Sandra, 'Estrategias de Proximidad En Las Políticas Asistenciales En Uruguay', *Servicio Social En Revista*, 22.1 (2019), 7 (p. 20) <<https://doi.org/10.5433/1679-4842.2019v22n1p7>>.
- GRIMSON Alejandro y SEGURA Ramiro, 'Introducción: Clasificaciones Espaciales y Territorialización de La Política En Buenos Aires', in *La Vida Política En Los Barrios Populares de Buenos Aires.*, Prometeo (Buenos Aires, Argentina, 2009).
- GRONDONA Ana, *Saber de la pobreza: discursos expertos y subclases en la Argentina entre 1956 y 2006*, Buenos Aires, Argentina, Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini (col. « Historia del presente »), 2014, 221 p.
- GOUGH Ian y WOOD Geof, "*Welfare regimes: linking social policy to social development*". Paper presented at the Conference [sn]. 2004.
- KAZTMAN Rubén y RETAMOSO Alejandro, « Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo », *REVISTA DE LA CEPAL*, 2005, nº 85, p. 147. KAZTMAN R., *La ciudad fragmentada: respuesta de los sectores populares urbanos a las transformaciones del mercado y del territorio en Montevideo*, s.l., (col. « Documento de trabajo del IPES.: Monitor social del Uruguay »), 2004.
- KAZTMAN Rubén, *La Ciudad Fragmentada: Respuesta de Los Sectores Populares Urbanos a Las Transformaciones Del Mercado y Del Territorio En Montevideo*, Documento de Trabajo Del IPES.: Monitor Social Del Uruguay, 2004
- KAZTMAN Rubén, « Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos », *REVISTA DE LA CEPAL*, 2001, p. 19.
- KAZTMAN Rubén, *Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*, CEPAL, PNUD., s.l., 1999.
- KAZTMAN Rubén, « La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo », *REVISTA DE LA CEPAL*, abril 1989, nº 37.

- KAZTMAN Y FILGUEIRA, *Panorama de la infancia y la familia en Uruguay*. IPES, UcuDal, Montevideo, 2001.
- KESSLER Gabriel, « Las consecuencias de la estigmatización territorial. Reflexiones a partir de un caso paradigmático. », *Espacios en Blanco. Revista de Educación*, 2012, Serie Indagaciones, n° 22, p. 165-198.
- KESSLER Gabriel, « Contextos variables, categorías estables reflexiones sobre la investigación de la cuestión social en la Argentina de los 90 », *Cahiers des Amériques Latines*, 2003, n° 43, p. 163-181.
- KESSLER Gabriel y LUZZI Mariana, *Sociología Del Delito Amateur*, Tramas Sociales, 25, 1a ed. (Buenos Aires: Paidós, 2004).
- LARROUQUE Damien y RIVERA Luis, « Le Front Ample en Uruguay (2005-2017): un parti social-démocrate non affecté par l'usure du pouvoir. » (Colloque international "Gouvernements progressistes et postnéolibéralisme en Amérique Latine : la fin d'un « âge d'or » ? Université Grenoble-alpes, juin de 2017),
- LAVALLEJA Martin y TENENBAUM Victoria, *Mecanismos de Focalización de Los Programas de Transferencias Monetarias En América Latina El Caso Del Uruguay*, Serie Estudios y Perspectivas, Oficina de La CEPAL en Montevideo, CEPAL (Santiago de Chile, 2020).
- LAZARUS Jeanne 'Les Enjeux de La Sociologie de La Pauvreté"', *CERISCOPE Pauvreté*, 2012 <<http://ceriscope.sciences-po.fr/pauvrete/content/part1/les-enjeux-de-la-sociologie-de-la-pauvrete>>."
- LEAL Gustavo, *Mecanismos de Coordinación de Las Políticas Sociales: Acuerdos y Disensos Entre Los Partidos Políticos y Las Organizaciones de La Sociedad Civil*, ed. por Gustavo Leal F., Enfoque, 1. ed. (Montevideo, Uruguay: Frontera Editorial, 2003).
- LENOIR, R *Les Exclus : Un Français Sur Dix* (Paris: Seuil, 1974)
- LEOPOLD Sandra y otros, 'Las Trayectorias de Inclusión Como Estrategias de Integración Social', en *Cuadernos de Ciencias Sociales y Políticas Sociales 2, 2*, Universidad de la República (Montevideo, Uruguay, 2015).
- LEWIS Oscar, « La cultura de la pobreza », *Pensamiento Crítico*, agosto 1967, vol. 7.
- LONGUI, A., Los impactos del desempleo y de la informalidad sobre la pobreza, La mediación de la estructura de clases, en *El Uruguay desde la Sociología IV*, Facultad de Ciencias Sociales, DS: Montevideo, 2005.
- MACHADO Alina, TERRA Francisco, ROJO Virginia, MORENO Martín, CASTAINGS Mariana, CHIOSSI Javier, DIBOT Gonzalo, GONZÁLEZ Melisa y RYAN. María Eugenia, « El nuevo régimen de Asignaciones Familiares Su impacto en la participación y permanencia en el Ciclo Básico de educación media ». (Ministerio de Desarrollo Social-Facultad de Ciencias Económicas y de Administración), Montevideo, 2012.
- MARTÍNEZ FRANZONI, J., *Domesticar la incertidumbre en América Latina: mercado laboral, política social y familias*. Costa Rica: Instituto de Investigaciones Sociales. 2008
- MARX Karl, *El capital - Tomo 1 - Vol. 3*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2014.
- MAZZEI Enrique y VEIGA Danilo, *Pobreza urbana en Montevideo: nueva encuesta en Cantegriles (1984)*, Ediciones de la Banda Oriental., Montevideo, Uruguay, (col. « Cuadernos de CIESU »), 1985.
- MERKLEN Denis, 'Revenu Universel : Une solution qui n'en est pas une.', *Libération*, 2020 <<https://www.liberation.fr/debats/2020/05/25/revenu-universel-une-solution-qui-n-en-est-pas-une1789343>>.

- MERKLEN Denis, « José Mujica. Un homme politique au pouvoir », *Cahiers des Amériques latines*, 20 octobre 2014, vol. 2014/3, n° 77, p. 27-48.
- MERKLEN Denis, *Pobres ciudadanos: las clases populares en la era democrática argentina 1983-2003.*, 2da Edición., Buenos Aires, Argentina, Gloria, 2010.
- MERKLEN Denis, *Quartiers populaires, quartiers politiques*, s.l., Dispute, 2009, 332 p.
- MERKLEN Denis, « Du travailleur au pauvre », *Études rurales*, 2003, no 165-166, p. 171-196.
- MERKLEN Denis., “Vivir en los márgenes. La lógica del cazador”, en Svampa, M. (comp.) *Desde Abajo*. Buenos Aires, UNGS-Biblos, 2001.
- MERKLEN Denis, « La cuestión social al sur desde la perspectiva de la integración. Políticas sociales y acción colectiva en los barrios marginales del Río de la Plata. », *Revista de Ciencias Sociales*, Montevideo 1999, n° 16, p. 117-132.
- MIDAGLIA Carmen y ANTÍA Florencia, « La Izquierda En El Gobierno: ¿Cambio O Continuidad En Las Políticas De Bienestar Social? », *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 2007, vol. 16, n° 1, p. 131-157.
- MESA-LAGO Carmelo, ‘Seguridad social y desarrollo en América Latina’, *Revista de la CEPAL*, Revista CEPAL, 1986, 131–46;
- MIDAGLIA Carmen y ANTÍA Florencia *Bienestar y Protección Social En América Latina - Abordajes Conceptuales y Metodológicos Para El MERCOSUR* (Asunción: Instituto Social del MERCOSUR, 2017).
- MIDAGLIA Carmen y ROBERT Pedro, « Uruguay: un caso de estrategias mixtas de protección para sectores vulnerables » en *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*, CLACSO., Buenos Aires, 2001.
- MINUJIN Alberto y KESSLER Gabriel, *La nueva pobreza en la Argentina*, 2. ed., Buenos Aires, Ed. Planeta Argentina [u.a.] (col. « Temas de hoy Ensayo »), 1995, 278 p.
- MORÁS Luis Eduardo, *De La Tierra Purpúrea al Laboratorio Social: Reformas y Proceso Civilizatorio En El Uruguay (1870-1917)* (Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental, 2000).
- NUN José, « Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal », *Revista Latinoamericana de Sociología*, julio 1969, V, n° 2.
- PAPADÓPULOS Jorge, *Seguridad Social y Política en el Uruguay*. CIESU: Montevideo, 1999.
- PAUGAM Serge, ‘S’attacher à la société Durkheim y la théorie des liens sociaux’, *Revue internationale de philosophie*, 280.2 (2017), 89–115
- Paugam Serge y Duvoux Nicolás, *La Régulation Des Pauvres*, Presses universitaires de France (Paris, France, 2013).
- PAUGAM Serge, *Las formas elementales de la pobreza*, Madrid, Alianza, 2007.
- PAUGAM Serge, *La disqualification sociale: essai sur la nouvelle pauvreté*, 1. éd., Paris, Presses universitaires de France (col. « Sociologies »), 1991, 254 p
- PÉREZ Leticia y VECINDAY Laura Vecinday, « De la reconceptualización a nuestros días: contradicciones de las políticas asistenciales », *Revista Fronteras DTS-FCS*, 2016, n° 9, p. 91-103.
- PÉREZ Leticia, *Entre el reconocimiento y la consolidación: la focopolítica en Uruguay: un estudio comparativo de casos*, Montevideo, Universidad de la República Oriental del Uruguay, 2013, 215 p.

- QUIJANO Aníbal, « Polo marginal de la economía y mano de obra marginalizada. », *Revista Uruguaya de Ciencias Sociales*, 1972, vol. 1, n° 2.
- RAMA C M., *Historia del movimiento obrero y social uruguayo*, Stockholm, Institute of Latin American studies (col. « Occasional papers »), 1978, 22 p.
- RAMA C M., *Las clases sociales en el Uruguay*, s.l., Ediciones Nuestro Tiempo, 1960.
- RIVERO Silvia , « De la acción política a la gestión », Tesis de doctorado en Ciencias Sociales, Universidad de la República, 2013..
- ROBLES Claudia, « La protección social, la ciudadanía y la igualdad en América Latina. Un proyecto en claro-oscuro en Midaglia, Carmen; Villarespe Reyes, Verónica y Ziccardi, Alicia (comps.) (Buenos Aires: CLACSO). » en *Persistencias de la pobreza y esquemas de protección social en América Latina y el Caribe*, CLACSO., Buenos Aires, Argentina, 2013, p.
- ROBLES SALGADO Fernando, ‘Contramodernidad y Desigualdad Social: Individualización e Individuación, Inclusión/Exclusión y Construcción de Identidad. La Necesidad de Una Sociología de La Exclusión’, *Revista Del Magíster En Antropología y Desarrollo*, ISSN 0718-0527, No. 12, 2005, 2011 <<https://doi.org/10.5354/0718-0527.2005.13939>>.
- ROSANVALLON Pierre, *La nouvelle question sociale: repenser l'État-providence*, 1er Ed. 1995., Paris, Points, 2015.
- ROSSAL Marcelo, BAZZINO Rafael, CASTELLI RODRÍGUEZ Luisina, GUTIÉRREZ NICOLA Gonzalo et ZINO GARCÍA Camilo, *La pobreza urbana en Montevideo: apuntes etnográficos sobre dos barrios populares*, Primera edición., [Montevideo?, Uruguay]: Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina, Pomaire; Editorial Gorla (col. « Colección Etnografías de los sectores populares »), 2020, 243 p.
- ROSSEL Cecilia y STRASCHNOY Mora, « ¿Cuánto pueden condicionar las condicionalidades? Evidencia sobre las asignaciones familiares de Argentina y Uruguay », *Latin American Research Review*, 19 mars 2020, vol. 55, n° 1, p. 16-30.
- SALVIA Agustín, « Consideraciones sobre la transición a la modernidad, la exclusión social y la marginalidad económica. Un campo abierto a la investigación social y al debate político » en *Sombras de una marginalidad fragmentada. Aproximaciones a la metamorfosis de los sectores populares de la Argentina*, Buenos Aires, Argentina, 2007.
- SARAVI Gonzalo, *De la pobreza a la exclusión : continuidades y rupturas de la cuestión social en América*, Prometeo Libros., Buenos Aires, Argentina, 2007.
- SEGURA Ramiro, “‘Si Vas a Venir a Una Villa, Loco, Entra de Otra Forma’”. Distancias Sociales, Límites Espaciales y Efectos de Lugar En Un Barrio Segregado Del Gran Buenos Aires’, en *La Vida Política En Los Barrios Populares de Buenos Aires*, Prometeo (Buenos Aires, Argentina, 2009).
- SEMBLER, *¿Estratificación y clases sociales? Una revisión analítica de los sectores medios*. Serie Políticas Sociales, CEPAL, Chile, 2006.
- SEN Amartya, « Sobre conceptos y medidas de pobreza. », *Comercio Exterior*, 1992, vol. 42, n° 4, p. 310-322.
- SERNA Miguel, AGUIRRE Rosario, (eds.), *Pobreza y (des)igualdad en Uruguay: una relación en debate*, 1a. ed., Montevideo, Uruguay, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología : Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo : Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2010, 430 p.
- SIMMEL Georg, *El pobre*, 1era Edición: Der Arme (1908)., Madrid, Ediciones sequitur, 2014.

- SOJO Ana, *Protección social en América Latina: la desigualdad en el banquillo*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017, 257 p.
- SOLARI Aldo, *Partidos políticos y clases sociales en el Uruguay*, Arca., Montevideo, Uruguay, (col. « Estudios sobre la sociedad uruguaya »,), 1965, 123-133 p.
- SOLARI Aldo, *Sociología Rural Nacional*, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Biblioteca de Publicaciones Oficiales. (Montevideo, Uruguay, 1958).
- SUPERVIELLE Marcos, *Sociología de la solidaridad. Guías de clase* (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, 2016), p. 58.
- SUPERVIELLE Marcos y CUSTODIO Lorena, « La Solidaridad como fundamento de las políticas sociales progresistas: una mirada a partir de programas sociales del MIDES », *El Uruguay desde la Sociología XII / Marcelo Boado, coordinador --*, 2009.
- SUPERVIELLE Marcos y QUIÑONES Mariela, « ¿Es posible de concebir políticas de inclusión social alternativas? », *Psicoperspectivas.cl*, julio 2009, VIII, nº 2, p. 57-81.
- SUPERVIELLE Marcos y QUIÑONES Mariela, « De la marginalidad a la exclusión social: cuando el empleo desaparece » en *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y El Caribe: estructuras, discursos y actores*, CLACSO., Buenos Aires, Argentina, 2005, p. 99-136.
- SUPERVIELLE Marcos, « Balance de la sociología en el Uruguay ante la creación del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales », *Revista de Ciencias Sociales*, 1991, nº 6, n. n. 6, p. 32-37.
- SCHWARTZ Olivier, *Le monde privé des ouvriers* (Paris: PUF, 2012)
- TERRA Juan Pablo “Estado nutricional y desarrollo sicomotor en los niños de las familias pobres” en *Cuadernos del Claeh*, Vol.13, Nº47, 1988;
- TERRA Juan Pablo, *La infancia en el Uruguay (1973-1984): efectos sociales de la recesión y las políticas de ajuste.*, Montevideo, CLAEH, 1986.
- VALENCIA LOMELÍ Enrique, « Las Transferencias Monetarias Condicionadas Como Política Social en América Latina. Un Balance: Aportes, Límites y Debates », *Annual Review of Sociology*, 7 julio 2008, vol. 34, nº 1, p. 499-524.
- VAN PARIJS Philippe y VANDERBORGHT Yannick, ‘Chapitre 3. Préhistoire du revenu de base : l’assistance publique et l’assurance sociale’, en *Le revenu de base inconditionnel, L’horizon des possibles* (Paris: La Découverte, 2019), pp. 91–120 <<https://www.cairn.info/le-revenu-de-base-inconditionnel--9782348040924-p-91.htm>>.
- VAN PARYS Guillaume, ‘Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté’, *Revue Antipodes*, 2005 <<http://www.iteco.be/revue-antipodes/inclusion-ou-exclusion/Les-nouvelles-strategies>> [consultado 31 de mayo 2020].
- VEIGA, D., “Desigualdad y exclusión social: estudio de caso del Gran Montevideo”, en: *El Uruguay desde la Sociología IV*, Facultad de Ciencias Sociales, DS: Montevideo, 2005.
- VIGORITO Andrea y COLAFRANSCESCHI Marcos ‘Uruguay: Evaluación de Las Políticas de Transferencias. La Estrategia de Inclusión y Sus Desafíos (’, en *Hacia Un Uruguay Más Equitativo. Los Desafíos Del Sistema de Protección Social*, Banco Mundial (Montevideo, Uruguay, 2013), pp. 73–110
- VIGORITO Andrea y DE MELO Gioia, *Asignaciones familiares en Uruguay: evaluación y propuestas de reforma*, Primera edición., Santiago de Chile, BPS, Instituto de Seguridad Social : OIT, Organización Internacional del Trabajo, 2007, 99 p.

- VIGORITO Andrea, *Las estadísticas de pobreza en Uruguay*, Montevideo, Uruguay, Facultad de Ciencias Sociales, 2005.
- VIGORITO Andrea, ARIM Rodrigo y AMARANTE Verónica, *Aportes para la implementación del Plan de Emergencia Nacional.*, Montevideo, Uruguay, IECON, UdelaR, 2005.
- VIGORITO Andrea y PELLEGRINO Adela, « La emigración uruguaya durante la crisis de 2002. Serie Documentos de trabajo DT03/05 ».
- VILLEGAS PLÁ María Belén, « 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*, mayo 2015, LX, n° 224, (col. «Universidad Nacional Autónoma de México Nueva Época »), p. 71-102.
- ZUBIRI-REY Jon Bernat ‘La Renta de Solidaridad Activa en Francia. ¿Es La Activación Una Vía Para Salir de La Pobreza?’, *Zerbitzuan*, 45, 2009, 23–38 <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00440765>>.

### **Documentos analizados y consultados**

- AGEV OPP, « Programa Aduana 2012-2013 ». Dirección de Gestión y Evaluación, 2014
- BRASELLI Selva, « “Raconto” sobre cómo, por qué y para qué, se fundó el Mides », *La ONDA DIGITAL*, MARZO 2014, NO 661.
- CARRASCO Paula y otros, ‘Evaluación Del Impacto Del Programa Jóvenes En Red. Informe Final. Informe Realizado Para MIDES Por IECON-UdelaR, 2015
- CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES, *Plan de Equidad*, Montevideo, Uruguay, IMPO, 2008.
- CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES, « La Reforma social. Hacia una nueva matriz de protección social del Uruguay ». 2012.
- FERNÁNDEZ José Enrique, « Consultoría de apoyo para la sistematización de la implementación y funcionamiento de los Equipos Territoriales de Abordaje Familiar (ETAF) del Programa CERCANÍAS ». págs. 43-44.
- FRENTE AMPLIO, « Bases programáticas 2020-2025 », resueltas en el Congreso Licandro - Dalmás, de cara a un cuarto gobierno del Frente Amplio.
- <https://www.frenteamplio.uy/documentos-institucionales/item/759-bases-programaticas-2020-2025>
- FRENTE AMPLIO, « Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005-2010 ».
- <https://www.frenteamplio.uy/documentos-institucionales/item/134-lineamientos-programaticos-para-el-gobierno-2005>
- FRENTE AMPLIO, Grandes líneas programáticas y propuestas de planes de gobierno. aprobadas por el III Congreso extraordinario del Frente Amplio "Alfredo Zitarrosa" Montevideo, 20, 21 y 22 de noviembre de 1998.
- <https://www.frenteamplio.uy/documentos-institucionales/item/133-1998-iii-congreso-extraordinario-companero-alfredo-zitarrosa-realizado-los-dias-20-21-y-22-de-noviembre>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, ‘Estimación de La Pobreza Por El Método Del Ingreso 2017’, 2018
- <<http://www.ine.gub.uy/documents/10181/364159/Estimación+de+la+pobreza+por+el+Método+del+Ingreso+2017/f990baaf-1c32-44c5-beda-59a20dd8325c>>
- [consultado el 27 Abril 2018].

- LEAL G., *Seminario Mapa de La Exclusión e Inclusión Social En Montevideo Una Mirada a 20 Años de Democracia En La Ciudad*. (Montevideo, 5 de octubre 2004)
- Ley 18.227 ASIGNACIONES FAMILIARES (22 de diciembre de 2007, publicada el 9 de enero de 2008).  
<<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp6915859.htm>> [consultado el 20 de marzo 2019].
- MIDAGLIA Carmen, ‘Contrapartidas y regulación en el marco de las Nuevas Políticas Sociales’ (Instituto de Ciencia Política, 2005).
- MIDES DINEM, ‘Informe de Evaluación Cualitativa Programa Cercanías’ (Ministerio de Desarrollo Social, 2014).
- MIDES DINEM, *Informe de Monitoreo Ejecución del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social*, Montevideo, Uruguay, Ministerio de Desarrollo Social, 2007.
- MIDES, DINESIL, *10 Años. Una política activa de Inclusión Educativa y Sociolaboral. Avances y Desafíos*. (Montevideo, Uruguay, 2018), p. 40.
- MIDES, UCC, « Dirección Nacional Uruguay Crece Contigo. Planificación Estratégica 2016-2020 ». s/f
- VÁZQUEZ Tabaré, « Discurso del presidente de la República, Tabaré Vázquez, en el acto realizado en el Palacio Legislativo.  
<http://archivo.presidencia.gub.uy/web/noticias/2005/03/2005030111.htm>
- VÁZQUEZ Tabaré, ‘Uruguay Social. Emergencia y políticas estructurales’ (El gobierno del cambio. La transición responsable. Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría, 2004).
- VIGORITO Andrea y otros, ‘Evaluación cuantitativa del impacto de Asignaciones Familiares-Plan de Equidad y Tarjeta Uruguay Social. Informe de la ronda 2016/18’ (Instituto de Economía FCEA-UDELAR, 2019)
- VIGORITO Andrea, PERAZZO Ivonne, y SALAS Gonzalo, ‘IECON (2016). Evaluación de Impacto Del Programa Cercanías. Informe de Resultados. Autores, Perazzo, I.; Salas, G.; Vigorito; A., IECON-FCEA, Udelar. Montevideo, Uruguay.
- VIGORITO Andrea, Arim Rodrigo, y Amarante Verónica, Aportes para la implementación del Plan de Emergencia Nacional. (Montevideo, Uruguay: IECON, Udelar, 2005), p. s/n.

## Notas de prensa y sitios consultados

- CEPAL *destaca a Uruguay como el país más progresista y que enseña el camino*, <http://www.lr21.com.uy/comunidad/1122894-cepal-destaca-a-uruguay-como-el-pais-mas-progresista-y-que-ensena-el-camino> , 13 de agosto 2013, consultado el 1 de junio 2018.
- ECOS, *Arismendi, el Mides y una Investigadora que “puede terminar mal”*, <https://ecos.la/9/actualidad/2019/03/04/31419/arismendi-el-mides-y-una-investigadora-que-puede-terminar-mal/>, 4 de marzo 2019, consultado el 13 de marzo 2019.
- ECOS, *Mides: el Frente se prepara para “la última embestida electoral”*, <https://ecos.la/9/actualidad/2019/03/05/31442/mides-el-frente-se-prepara-para-la-ultima-embestida-electoral/>, 5 de marzo 2019, consultado el 12 de marzo 2019.
- LA DIARIA, *Braseli selva, ¿Qué aprendió el FA en 1989 y qué no debe olvidar?*, <https://ladiaria.com.uy/articulo/2015/3/que-aprendio-el-fa-en-1989-y-que-no-debe-olvidar/> , 11 de marzo 2015, consultado el 17 de marzo 2019.
- EL PAÍS, *Arismendi rechaza planes sociales con contrapartidas*, <http://www.elpais.com.uy/informacion/arismendi-rechaza-planes-sociales-contrapartidas.html>, 21 de enero 2015, consultado el 16 de diciembre 2018.



- EL PAÍS, *Asignaciones familiares: hora de evaluar*, <http://www.elpais.com.uy/que-pasa/asignaciones-familiares-hora-evaluar.html>, consultado el 16 de diciembre 2018.
- EL PAÍS, *Uruguay tiene 656 asentamientos; el 86% sin saneamiento*, <http://www.elpais.com.uy/informacion/sociedad/uruguay-asentamientos-irregulares-falta-saneamiento.html>, 21 de febrero de 2019, consultado el 26 de febrero 2019.
- EL PAÍS, «“Terminaron con ASSE y vienen por el Mides” - Política - Información - Últimas noticias de Uruguay y el Mundo actualizadas - Diario EL PAIS Uruguay », *El País*, 3 de marzo 2019 , consultado el 12 de marzo 2019.
- EL PAÍS, *Cinco detenidos por dos asesinatos*, <https://www.elpais.com.uy/informacion/cinco-detenidos-asesinatos.html>, consultado el 16 de abril 2019.
- EL PAÍS, *Cuatro muertos y seis heridos por guerra entre narcos*, <https://www.elpais.com.uy/informacion/cuatro-muertos-seis-heridos-guerra-narcos.html>, 29 de diciembre 2015, consultado el 16 de abril 2019.
- EL PAÍS, ‘Frente Sale a Defender Las Políticas Sociales - Política - Información - Últimas Noticias de Uruguay y El Mundo Actualizadas - Diario EL PAIS Uruguay’ <<https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/frente-sale-defender-politicas-sociales.html>> [consultado el 12 marzo 2019].
- IR21 ‘FA tiene cautivo un ejército de vagos’ <http://www.lr21.com.uy/politica/1038521-pineyrúa-“fa-tiene-cautivo-un-ejercito-de-vagos”-en-el-mides>, consultado el 1 de abril de 2020.
- OBSERVADOR EL, *Arismendi: « El Mides no es el ministerio de los pichis »*, <https://www.elobservador.com.uy/nota/arismendi-el-mides-no-es-el-ministerio-de-los-pichis--201872510520>, 25 de julio 2018, consultado el 26 de febrero 2019.
- OBSERVADOR EL, *Mujica dijo que las políticas sociales « no han dado resultado » y pidió « menos asistencialismo »*, <https://www.elobservador.com.uy/nota/mujica-dijo-que-las-politicas-sociales-no-han-dado-resultado-y-pidio-menos-asistencialismo--20188812480>, 8 de agosto 2018, consultado el 26 de febrero 2019.
- SEMANARIO BUSQUEDA LEAL Gustavo, « Entrevista a Gustavo Leal, Hay que dar un “giro” a las políticas sociales y superar “complejos ideológicos” para desmontar el “mundo ñeri” », *Semanario Búsqueda*, al 26 de diciembre de 2018, consultado el 26 de febrero 2019.
- SUBRAYADO, ‘<https://www.subrayado.com.uy/el-575-uruguayos-cree-que-beneficiarios-del-mides-son-vagos-n24893>’. Noticiero central, Canal 10, Uruguay.

## ANEXOS

### Anexo I: Lista de entrevistas y registro de observaciones

**Tabla 9: (A) Entrevistas a actores políticos, académicos, territoriales, sociales, técnicos**

N°	Nombre	Cargo/rol	Fecha
1	Marina Arismendi	Ministra del MIDES, (2005-2010, 2015-2020)	diciembre 2017
2	Ana Olivera	Subsecretaria del MIDES (2005-2010, 2015-2020) e intendenta de Montevideo (2010-2015)	diciembre 2017
3	Carmen Midaglia	Politóloga, Decana de Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República	diciembre 2019
4	Andrea Vigorito	Economista, Universidad de la República	octubre 2018
6	Paula Baleato	Coordinadora Programa Infancia y Adolescencia El Abrojo	octubre 2018
7	Gustavo Leal	Cofundador de El Abrojo, Director de Convivencia y Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, asesor en materia de seguridad pública del Frente Amplio	octubre 2020
8	Margarita Percovich	Parlamentaria del Frente Amplio	diciembre 2019
9	Teresa Supervielle	Representante OSC, Infancia.	setiembre 2019
10	Julio	Sociólogo, Trabajador del MIDES	julio 2018
11	Damián	Trabajador social de policlínica en barrio periférico de Montevideo	mayo 2018
12	Martín	Militante social en un barrio periférico de Montevideo	octubre 2018
13	Mariana	Trabajadora social del MIDES	julio 2018
14	Ana	Doctora en un hospital público	noviembre 2018
15	Wilson	Referente barrial en la periferia de Montevideo	Octubre 2018
16	Mercedes	Maestra de escuela APRENDER	agosto 2018
17	Pepe	Militante barrial del Frente Amplio en periferia de Montevideo	noviembre 2018
18	Luis	Pastor evangélico de un barrio periférico de Montevideo	noviembre 2018

**Tabla 10: (A) Entrevistas a personas en situación de vulnerabilidad social**

<b>N°</b>	<b>Nombre</b>	<b>Edad</b>	<b>Fecha</b>
1	Agustín	62	agosto 2018
2	Alejandro	26	octubre 2018
3	Andrés	17	octubre 2018
4	Armando	30	julio 2018
5	Arturo	18	setiembre 2018
6	Beatriz	22	setiembre 2019
7	Bruno	40	setiembre 2020
8	Camila	39	noviembre 2018
9	Carla	40	agosto 2018
10	Celia	28	mayo 2018
11	Clara	45	octubre 2018
12	Claudina	36	agosto 2018
13	Elisa	19	julio 2018
14	Elsa	52	julio 2018
15	Estela	50	abril 2018
16	Fernanda	24	junio 2018
17	Gabriela	24	mayo 2018
18	Iván	41	noviembre 2018
19	Javier	28	julio 2018
20	Jorge	25	noviembre 2018
21	Laura	60	agosto 2018
22	Leticia	23	setiembre 2018
23	Liliana	35	mayo 2018
24	Lorenzo	33	octubre 2018
25	Manuel	18	setiembre 2018
26	Mariana	40	noviembre 2018
27	Marta	45	junio 2018
28	Miguel	36	noviembre 2018
29	Ricardo	16	setiembre 2018
30	Susana	24	octubre 2018
31	Valeria	29	octubre 2018
32	Viviana	38	enero 2019
33	Wilson	50	agosto 2018

**Tabla 11: (A) Registro de observaciones**

N	Referencia	Observación	Fecha
a	"El cuerpo y el certificado"	Notas a partir de la realización de una visita por un reclamo de la AFAM PE	Agosto 2018
b	"Recorrida por Casavalle"	Notas a partir de relevamientos en Casavalle	Octubre 2018
c	"La zona este"	Notas a partir del trabajo de campo en la zona este de Montevideo	Octubre 2018
d	"Las ferias",	Reunión con equipos territoriales del MIDES	Noviembre 2018
e	"Fuera del sistema"	Notas de entrevista colectiva realizada en un asentamiento del oeste de Montevideo	Diciembre 2018
f	Proceso del RSA (inscripción, seguimiento, derivación)	Observaciones en l' Espace Parisien d'insertion EPI, 15 <sup>émé</sup> , Paris	Febrero - mayo 2017
g	Visita a asociaciones para "sans abri", consumo, RSA crónicos	Visitas a asociaciones en Paris y Montreuil.	Febrero - mayo 2017
h	Entrevistas a referentes del municipio	Visita a servicios sociales de Val de Marne	Febrero - mayo 2017

## Anexo II: Glosario de expresiones populares

bajón	(referido a la droga) Etapa en que decrecen los efectos de una droga, produciendo depresión, ansiedad o angustia.
bagayear	Hacer contrabando con un volumen reducido de artículos de consumo, especialmente los de primera necesidad.
bocas	Nombre con el que suele llamarse a los lugares donde se vende droga.
constru	Abreviatura de construcción
gurises/ gurí	Expresión popular para decir niños/gurí
laburar	Trabajar
luca	Dinero, refiere al billete de mil pesos en lenguaje popular
milica	puede referirse a una persona del servicio militar o a un policía
¡ni a palo!	Expresión que se usa cuando uno no va a hacer alguna acción por nada del mundo.
ñeri	Proviene de la palabra compañero para referirse a los amigos. (lunfardo)
pa'/ pal'	Apócope (abreviatura) de la preposición «para»
palo	Dinero, puede referirse a 1.000.000 o a 1000 pesos, en lenguaje popular
pan comido	Fácil
pasta	Pasta refiere a la pasta base de cocaína.
porro	Cigarrillo de marihuana
requechar	Consiste en buscar en la calle o en la basura objetos que pueden tener algún valor de cambio.
ta'	Palabra que se usa para manifestar acuerdo ante una propuesta o que se ha finalizado algo

## Anexo del Capítulo II: “¿Dónde los metemos?”

En una nota realizada por el diario El País, quien fuera la Ministra de Desarrollo Social en marzo de 2019, refiere al problema del aumento de la población en situación de calle y de los usuarios de los Refugios del MIDES. Expresa su preocupación por dar un lugar de atención a las expresiones extremas de desafiliación social que terminan en una exclusión por parte de las instituciones.

“- Yo espero que ahora con la reglamentación de la ley de salud mental, seguramente el Ministerio de Salud Pública va a poder hacer intermedios porque estamos en contra de los asilos y los manicomios. Pero mientras eso no pase —y en Europa ha pasado— que, con leyes como las nuestras, sin medidas, terminan todos en la calle. (Refiriéndose a expresos). (...)

-Dura. Muy compleja. Tan compleja que entra una persona que consumió, que se descompensa en el refugio y no deja dormir al resto. ¿Y nuestro equipo qué hace? O atiende a ese uno o atiende al resto. Muchas veces le dice: si no cambia la actitud que no vuelva a entrar. Y si no vuelve a entrar, ¿dónde lo metemos?”<sup>635</sup>

La figura que se detalla en esta nota nos ilumina varios aspectos. Refiere a una persona ex presa, consumidora de drogas y en situación de calle. En su situación de marginación social, resulta expulsado de las instituciones, no sólo de aquellas con pretensión universal como por ejemplo los hospitales, sino también de una institución que se ha creado especialmente para su atención: los refugios del MIDES. La pregunta realizada por la Ministra es clave: “¿dónde los metemos?”. La institución que finalmente termina dando alguna respuesta a este tipo de situaciones, en algunos casos, es el MIDES.

Otro ejemplo, sobre la desinstitucionalización y la preocupación por “un lugar” para los desafiados extremos aparece en el discurso de la entrevista realizada a la Decana de la Facultad de Ciencias Sociales, al referirse a un grupo bastante numeroso de personas en situación de calle que ocupan el edificio educativo en el horario en que se encuentra abierto.

“...todos los que tenemos ocupantes acá, salen de instituciones: los médicos te dicen ‘ya lo curé’, y no tenés un equipo social, algo que te diga donde va a ir. ¡Ah no, es problema de Uds.! ¿De quién? ¿Van a la calle, ¿entendés? Este paradigma de la desinstitucionalización, que es maravilloso, pero que debe tener algún referente empírico de instrumentarlo. Porque yo, ya lo curé, pero decime: ¿donde lo pongo? ¿En la intemperie? Y, entonces, te lo traigo de nuevo dentro de dos días.”

(Entrevista Carmen Midaglia)

---

<sup>635</sup> El País, “Terminaron con ASSE y vienen por el Mides” - Política - Información - Últimas noticias de Uruguay y el Mundo actualizadas - Diario EL PAIS Uruguay, *El País* (Montevideo, Uruguay, 3 de marzo 2019) <<https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/terminaron-asse-vienen-mides.html>> [consultado 12 marzo 2019].

## Anexo del Capítulo IV: Objetivos, instrumentos y resultados de los programas analizados

Tabla 12: (A) Objetivos general y específicos para los programas analizados

	AFAM PE	TUS	UCC	Cercanías	JER	UT
<b>Objetivo General</b>	Brindar una prestación económica destinada a <b>complementar los ingresos familiares</b> de hogar en situación de vulnerabilidad socioeconómica con menores a cargo.	<b>Asistir a la población</b> en situación de vulnerabilidad socio económica extrema mediante una transferencia monetaria.	Contribuir a un sistema de protección integral a la primera infancia que logre <b>garantizar derechos y brindar oportunidades</b> , articulando respuestas integrales donde cada sector se ubique desde sus competencias a las vulnerabilidades que se presentan en esta etapa.	Mejorar la <b>eficiencia de las intervenciones del Estado</b> ante situaciones de extrema vulnerabilidad social considerando a la familia como sujeto.	<b>Promover el efectivo acceso y ejercicio a los derechos</b> de jóvenes desvinculados del sistema educativo y del mercado formal de empleo.	<b>Mejorar las competencias de las personas para el mundo del trabajo</b> (dependiente, por cuenta propia, asociativo) y/o la reinserción educativa de los participantes en el marco de los valores de la economía social.
<b>Objetivos Específicos</b>	Transferencias de ingresos a hogares vulnerables con menores a cargo como un complemento de ingresos - <b>Estimular la retención en el sistema educativo formal, principalmente de adolescentes que concurren a secundaria - Incentivar que se cumpla con los controles primarios de salud</b>	Contribuir al acceso de esta población a alimentos y otros artículos de primera necesidad, permitiendo la autonomía en su selección de acuerdo con los gustos, necesidades y características de cada núcleo familiar. - Orientar los recursos a la mejora de los ingresos de los hogares integrados por menores de 4 años y/o mujeres embarazadas.	Promover las condiciones necesarias para que todos los niños ejerzan su Derecho al buen comienzo de la vida, contribuyendo al fortalecimiento de un sistema de Protección Integral a la Primera Infancia basado en la intersectorialidad. - Promover el desarrollo infantil temprano con un enfoque territorial que ponga el acento en igualar las oportunidades desde el comienzo de la vida. - Promover la gestión social del conocimiento al servicio del desarrollo infantil temprano y la generación de respuestas innovadoras.	Generar una gestión de cambio en las instituciones para superar fragmentaciones y superposiciones - Mejorar la articulación de los servicios a nivel territorial, promoviendo el trabajo en red y la integralidad en el primer nivel de atención - Desarrollar un segundo nivel especializado en trabajo de proximidad con las familias que presenten mayor índice de carencias críticas y de vulnerabilidad socio familiar - Garantizar un acceso rápido y eficiente a las prestaciones sociales básicas existentes	<b>Mejorar las condiciones personales</b> para el acceso e integración a la red de asistencia básica en documentación, prestaciones básicas, salud y tratamiento de adicciones - <b>Fortalecer las condiciones personales y sociales de los jóvenes para el desarrollo de proyectos personales</b> -Desarrollar oportunidades y habilidades de integración y participación social con autonomía -Promover la integración de conocimientos básicos y habilidades sociales por parte de los participantes como base para el desarrollo de trayectorias educativas -Elaborar junto a los jóvenes proyectos personales de inserción laboral y dotarlos de estrategias y oportunidades para implementarlo.	Favorecer la adquisición de conocimientos, habilidades, hábitos y destrezas para el acceso, sostenibilidad y circulación en el mundo del trabajo de los participantes. - Mejorar el nivel educativo de los beneficiarios -Fortalecer el conocimiento y ejercicio de los derechos de los participantes Contribuir a la deconstrucción de estereotipos y roles de género tradicionales que sustentan la división sexual del trabajo.

Fuente: Documentos de los programas, [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy)

**Tabla 13:(A) Instrumentos y resultados de los programas analizados**

	<b>AFAM PE</b>	<b>TUS</b>	<b>UCC</b>	<b>Cercanías</b>	<b>JER</b>	<b>UT</b>
<b>Población objetivo</b>	Hogares con menores de 18 años y/o embarazadas en situación de vulnerabilidad socioeconómica (Unitario)	Hogares con peor situación de vulnerabilidad socioeconómica (60.000) y poblaciones específicas. (Unitario y categorial)	Mujeres embarazadas y niños menores de cuatro años en situaciones de vulnerabilidad socio sanitaria. (Unitario y categorial)	Familias que se encuentren en situación de extrema vulnerabilidad social. Se priorizan determinados riesgos sociales. (Unitario y categorial) Hiperfocalizado	Jóvenes de 14 a 24 años desvinculados del sistema educativo y del mercado de trabajo formal en situación de pobreza. (Unitario y categorial) Hiperfocalizado	Desocupados de larga duración, entre 18 y 64 años, en situación de vulnerabilidad socioeconómica, con nivel educativo inferior a tercer año del Ciclo Básico. Cupos para poblaciones específicas. (Unitario y categorial)
<b>Instrumentos</b>	Ingreso monetario. Contraprestaciones en educación y salud. Incentivo monetario por continuar ciclo educativo secundario.	Ingreso monetario condicionado al consumo de productos básicos.	Acompañamiento social domiciliario por un máximo de 9 meses. Entrega set de crianza,	Acompañamiento social domiciliario por un máximo de 24 meses. Acuerdo de trabajo con la familia.	Acompañamiento social a jóvenes por un máximo de 18 meses. Talleres comunitarios. Becas de estudio.	.Subsidio por trabajo transitorio con valor público y acceso a componentes de salud bucal y oftalmológica, talleres transversales, documentación, retorno a la educación.
<b>Resultados</b>	Reducción pobreza e indigencia. Efectos en continuidad educativa. Desestimulo formalidad en el empleo.	Reducción pobreza e indigencia. Mejoras coyunturales en la vivienda.	Disminución de la prevalencia de anemia, mejora de practicas de alimentación y controles de salud. Mejora en practicas de crianza. Acceso a prestaciones sociales	Acceso a documentación y prestaciones asistenciales, asistencia regular de niños al sistema educativo, controles de embarazo y sanitarios, cuidado de los niños.	Acceso a servicios de salud, tramitación básica y prestaciones asistenciales, cambios asociados a representaciones y prácticas sociales, autoestima, resocialización para el mundo del trabajo formal, prolongación de la continuidad educativa.	Resocialización para el mundo del trabajo formal.

Fuente: Elaboración propia a partir de los documentos y evaluaciones de los programas.





## Referencias:

	Inactivo/sin edad de trabajar
1	Trabajo precario, en negro
2	Trabajo con derecho a seguridad social
3	Pensionista BPS (invalidez)
4	Quehaceres del hogar, cuidados
5	Sólo estudiante mayor de 14 años
6	Exclusión (prisión, calle)

## **Comment fait-on du social au XXIe siècle ?**

### **Politiques sociales du Frente Amplio à l'épreuve de la vulnérabilité en Uruguay (2005-2020)**

#### **RESUME**

L'objet de la présente thèse est d'analyser le rôle des politiques sociales mises en œuvre par les gouvernements du Frente Amplio (2005-2020) en Uruguay destinée aux différentes situations de vulnérabilité. L'analyse est effectuée à différents niveaux. En premier lieu, selon une perspective socio-historique de l'état social et du traitement de la pauvreté, on réfléchit à la problématisation de la question sociale pendant les gouvernements progressistes. En deuxième lieu, les débats et les représentations des acteurs politiques, universitaires, techniques et locaux concernant les politiques d'assistance sociale sont exposés. L'analyse documentaire permet d'étudier l'orientation et la mise en œuvre de trois types de programmes spécifiques. Enfin, à partir de l'expérience et des parcours des populations vulnérables, on analyse leurs relations avec le nouvel État social et on propose une typologie des parcours en termes de sécurité et de protection sociale.

Les résultats atteints montrent un changement de l'orientation de la conception du nouvel État social en renouant la vieille tradition instaurée par José Batlle et Ordóñez au début du XXe siècle. Toutefois, cette conception est, pour l'instant, en contradiction avec certains des instruments spécifiques mis en place pour faire face à la vulnérabilité. La politique sociale dans une perspective macro est conçue en termes de droits et en mettant l'accent sur la redistribution des ressources, tandis que les actions font attention à l'amélioration des conditions de vie et le soutien psychosocial, mais les moyens de subsistance semblent absents. Cette contradiction est liée à la manière dont le Frente Amplio arrive au gouvernement national et à la manière dont il conceptualise la question sociale. À la fois, les organisations sociales qui avaient joué auparavant un rôle dans la gestion du social sont reléguées au second plan par le centralisme du nouvel État, dans un scénario où plusieurs acteurs présentent différentes logiques de pensée et d'action. L'expérience des populations les plus défavorisées trouve une aide et une reconnaissance dans le nouvel État social, mais pas les ressources suffisantes pour leur permettre de transformer substantiellement leur situation et, moins encore, d'obtenir un moyen de subsistance stable et ayant droit à la sécurité sociale.

**MOTS-CLÉS:** Politiques sociales/ Vulnérabilité/ Frente Amplio/ Uruguay

## **How do make society in the 21st century?**

### ***Social Policies of the Frente Amplio to Vulnerability in Uruguay (2005-2020)***

#### **ABSTRACT**

This thesis aims to investigate the role of social policies implemented by the governments of the Frente Amplio (2005-2020) in Uruguay to address situations of vulnerability. The analysis is performed considering different levels. First, from a socio-historical perspective of the Social State and the treatment of poverty, we reflect on the problematization of the social question during progressive governments. Secondly, the debates and representations of political, academic, technical and local actors concerning welfare policies are presented. In addition, the documentary analysis is used to study the orientation and implementation of three types of specific programs. Finally, based on the experience and trajectories of vulnerable populations, its relationship with the new social State is analysed and a typology of trajectories is proposed according to their status as social protection and social security.

The results show a shift in the orientation of the conception of the new social State, taking up the old tradition established by José Batlle y Ordóñez of the early twentieth century. However, this concept is at times in contradiction with some of the specific instruments deployed to address vulnerability. Social policy from a macro point of view is thought in terms of rights and with emphasis on the redistribution of resources, while programs focus on improving living conditions, on psychosocial support, but the livelihood appears to be absent. This contradiction is associated with the way in which the Frente Amplio reaches the national government and the way in which it conceptualizes the social question. Meanwhile, the social organizations that had previously played a leading role in the management of the social sphere are relegated by the centralism of the new State, in a scenario where the various actors present different logics of thought and action. The experience of the most disadvantaged populations finds aid and recognition in the new social State, but not sufficient resources to enable them to transform their situation substantively and, less, to obtain a stable livelihood with the right to social security.

**KEYS WORDS:** Social Policies/ Vulnerability/ Frente Amplio/ Uruguay.

**¿Cómo hacemos lo social en el siglo XXI?**  
**Políticas sociales del Frente Amplio ante la vulnerabilidad en Uruguay (2005-2020)**  
**RESUMEN**

Esta tesis tiene por objeto indagar el rol de las políticas sociales implementadas por los gobiernos del Frente Amplio (2005-2020) en Uruguay para atender las situaciones de vulnerabilidad. El análisis se realiza considerando distintos niveles. En primer lugar, desde una mirada socio histórica del Estado Social y del tratamiento de la pobreza se reflexiona respecto a la problematización de la cuestión social durante los gobiernos progresistas. En segundo lugar, se presentan los debates y las representaciones de los actores políticos, académicos, técnicos y locales concernientes a las políticas de tipo asistencial. Asimismo, a partir del análisis documental se estudia la orientación e implementación de tres tipos de programas específicos. Por último, a partir de la experiencia y de las trayectorias de las poblaciones vulnerables se analiza su relación con el nuevo Estado social y se propone una tipología de trayectorias en función de su condición de protección y seguridad social.

Los resultados evidencian un giro en la orientación de la concepción del nuevo Estado social retomando la vieja tradición instaurada por José Batlle y Ordóñez a principios del siglo XX. No obstante, esta concepción entra -por momentos- en contradicción con algunos de los instrumentos concretos desplegados para atender la vulnerabilidad. La política social desde una mirada macro es pensada en términos de derechos y con énfasis en la redistribución de recursos, en tanto las acciones ponen el foco en la mejora de las condiciones de vida, en el apoyo psicosocial, pero el medio de vida aparece ausente. Esta contradicción está asociada al modo en que el Frente Amplio llega al gobierno nacional y a la manera en que conceptualiza la cuestión social. En tanto, las organizaciones sociales que anteriormente habían tenido protagonismo en la gestión de lo social quedan relegadas por el centralismo del nuevo Estado, en un escenario donde los diversos actores presentan distintas lógicas de pensamiento y de acción. La experiencia de las poblaciones más desfavorecidas encuentra ayuda y reconocimiento en el nuevo Estado social, pero no los recursos suficientes que les permita transformar sustantivamente su situación y, menos, obtener un medio de vida estable y con derecho a la seguridad social.

**PALABRAS CLAVE:** Políticas sociales/ vulnerabilidad/ Frente Amplio/ Uruguay.

UNIVERSITE SORBONNE NOUVELLE  
ED122 « Europe latine – Amérique latine »  
Centre de recherche et de documentation sur les  
Amériques CREDA- UMR 7227  
4, rue des irlandais, 75005 PARIS, FRANCE

UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA  
Facultad de Ciencias Sociales  
Constituyente 1502, 11200 MONTEVIDEO,  
URUGUAY