

Cuestión social, pobreza y la orientación de las políticas sociales del Frente Amplio a inicios del siglo XXI, en Uruguay.

Lorena Custodio¹

Recibido: 29/11/2017

Evaluado: 05/05/2018

Resumen:

En este artículo abordamos un análisis preliminar sobre 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 exclusión y pobreza. 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.

Para ello, comenzamos por realizar una sistematización de cómo las ciencias sociales problematizaron la cuestión social en la región a inicios del siglo XXI a partir de una revisión bibliográfica. Segundo, damos cuenta de cómo el Frente Amplio abordó el problema en su primera propuesta de programa de gobierno, conocer si lo hizo en términos de integración social o de pobreza con base en el análisis documental. Finalizamos con nuestra interpretación de la cuestión.

Palabras clave: Políticas sociales, pobreza, Frente Amplio, Uruguay

Abstract:

In this article we approach a preliminary analysis of the orientation of social policies in Uruguay, promoted by the Frente Amplio when it started its first government in 2005 to face the different situations of exclusion and poverty. We try to understand the inflection that took place in terms of the conception of “lo social” and the orientation of social policies with the arrival of the left side at the national government.

For it, we begin by systematizing how the social sciences have investigated the social question in the region at the beginning of the 21st century, based on a literature review. Second, we realize how the Frente Amplio approached the problem in its first proposal of a government program, to know if it did so in terms of social integration or poverty based on the documentary analysis. We finish with our interpretation of the question.

Keywords: Social policies, poverty, Frente Amplio, Uruguay

Introducción

En este artículo presentamos un análisis preliminar, realizado en el marco de la tesis de doctorado, 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 y pobreza. 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.

Uruguay, se ha caracterizado por ser de los países latinoamericanos donde tempranamente (a inicios del siglo XX) la presencia y el rol del Estado ocupó un lugar central en la provisión del bienestar social. El esquema de la protección social y de atención a los riesgos sociales se basó en el trabajo formal, bajo el modelo de la familia nuclear y de la división tradicional de los roles de género. Los cambios ocurridos en la orientación de la política social y económica a mediados de la década del 80, sumado a las transformaciones en el mercado de trabajo y en la estructura familiar, comenzaron a erosionar el sistema de protección social. En el contexto de la crisis económica y social del 2002 que contrajo un aumento importante del desempleo, un fuerte descenso del ingreso de los hogares y elevados niveles de pobreza, las protecciones del Estado social uruguayo se vieron

¹ Université Sorbonne Nouvelle-Paris 3, IHEAL-CREDA. Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales

fuertemente reducidas y limitadas.

Es en el año 2005 que accede al gobierno nacional la coalición de izquierda (el Frente Amplio), por primera vez en el país. Dentro de las primeras medidas centrales y urgentes de su gobierno, implementó el Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES) que buscó asistir a situaciones de vulnerabilidad social en respuesta a la crisis y al deterioro social consecuente. Sucedió 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 este marco, nos preguntamos: ¿en qué medida y de qué manera el Frente Amplio propone un nuevo modelo de la política social? Para ello, comenzamos por realizar una sistematización de cómo las ciencias sociales han problematizado la cuestión social, haciendo foco en la academia nacional. Seguidamente, presentamos cómo el Frente Amplio abordó el problema y cuáles fueron las medidas y políticas planteadas en su primera propuesta de programa de gobierno. Analizamos la orientación y concepción de las políticas sociales del Frente Amplio en términos de integración social o pobreza con base al análisis de los documentos programáticos. Por último, exponemos nuestra interpretación de la cuestión.

Problematización de la cuestión social en Uruguay a inicios del S XXI: una mirada desde el rol del Estado, desde de la pobreza y la integración social

¿Cómo ha sido interpretada la cuestión social en Uruguay a inicios del siglo XXI por las ciencias sociales en un contexto enmarcado en una importante crisis económica y social? ¿Cuáles eran los dispositivos y mecanismos existentes (las protecciones sociales, el rol del Estado, el rol del trabajo) para intervenir y promover la integración social?

Como lo sostienen algunos autores² (Merklen, Barba Solano) la cuestión social en América Latina, a fines del siglo XX e inicios del siglo XXI, 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. Los problemas del empleo fueron concebidos como responsabilidad del mercado, en un contexto donde las protecciones sociales asociadas al 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 que adquieren las redes sociales e informales en términos de provisión de bienestar³, o mejor dicho, de resolución de necesidades.

Si bien es difícil encontrar en la revisión bibliográfica una conceptualización explícita en términos de “la cuestión social” en Uruguay a fines del siglo XX, identificamos al menos dos enfoques⁴ desde donde es posible aproximarnos. Desde una mirada macro social, ubicamos los

² Merklen, Denis, “La cuestión social al sur desde la perspectiva de la integración”. *Revista de Ciencias Sociales*, DS, N°16, Montevideo: FCU, 1999. Merklen, Denis, *Quartiers populaires, quartiers politiques*, Paris: La Dispute, 2009. Barba Solano, *Retos para la integración social de los pobres en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO, 2009.

³ Gough, Ian & Wood, Geof, “*Welfare regimes: linking social policy to social development*”. Paper presented at the Conference [sn]. 2004. Martínez Franzoni, J., *Domesticar la incertidumbre en América Latina: mercado laboral, política social y familias*. Costa Rica: Instituto de Investigaciones Sociales. 2008. Supervielle, M. y Quiñones, M. “¿Es posible concebir políticas de inclusión social alternativas?” *Psicoperspectivas*, VIII (2), 57-81, 2009.

⁴ Podríamos hablar también de una tercera mirada, proveniente de la disciplina del trabajo social que propone diversos análisis sobre la nueva cuestión social, incorporando tanto la perspectiva de Castel como también una mirada marxista. Estos análisis abordan el propósito del trabajo social como profesión y también los dispositivos sociales de asistencia existentes en el país. No profundizamos en este último.

estudios centrados en el rol del Estado social y los regímenes de bienestar. Por otra parte, encontramos los estudios que enfocaron su interés en la pobreza, su descripción y evolución, su cuantificación y heterogeneidad, así como su relación con la desigualdad y con la integración social. Sin embargo, no encontramos bibliografía nacional de aquel momento que profundice en la relación entre las formas de hacer lo social y las problemáticas sociales que se entendieron como relevantes. Este escenario luego ira cambiando. Desarrollamos brevemente estos enfoques en los siguientes apartados para intentar contribuir luego con una mirada desde la perspectiva de la integración social de Castel.

Estudios sobre el Estado social uruguayo: de garante de la integración social al desajuste y desprotección.

Uruguay es un país que ha acompañado la trayectoria latinoamericana, pero no sin mantener cierto carácter de excepción. Tiende a destacarse en el contexto de la región por la presencia de su Estado social, desde sus orígenes a inicios del siglo XX, pasando por la resistencia de la población al retiro de este Estado durante el llamado periodo neoliberal en los años 80 y 90, hasta las innovaciones realizadas en materia de política pública (salud, tributación y asistencia) y legislación social durante los gobiernos de izquierda desde principios del siglo XXI⁵. Son numerosos los estudios que así lo han señalado.

El tratamiento de la cuestión social en Uruguay, y la expresión así empleada, la encontramos a inicios del siglo XX con el batllismo, entendida como la “cuestión obrera”. El batllismo pensó el Estado social con un rol integrador, que debía armonizar 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 Día⁶ fundamentando la legislación obrera. Allí, refleja su visión de la cuestión social, donde problematizó “*el derecho a la vida*”, y a partir del cual fundamentó la intervención del Estado para abordar los bajos salarios, las malas condiciones del trabajo de los obreros y la desocupación.

Sin embargo, los estudios que se realizaron sobre el Estado social en Uruguay, muchos desde una perspectiva comparada de la región, no remitieron al tratamiento de la cuestión social, sino que se trataron de análisis de los sistemas de pensiones y de la seguridad social, del régimen de bienestar o de las características del Estado social en términos de su evolución, tipos de riesgos, cobertura, financiamiento, y prestaciones⁷. En términos muy generales, podemos decir que los estudios existentes denotaron la importancia de la presencia del Estado en la producción y distribución del bienestar, de amplia cobertura, aunque estratificada⁸ (seguridad social, educación, salud).

Midaglia y Robert (2001) señalan que el “Estado de bienestar” uruguayo se estructuró desde sus inicios sobre cuatro pilares: la asistencia pública (referida principalmente a los servicios de salud), la educación pública, la regulación del mercado de trabajo⁹ y la política de previsión social¹⁰. La combinación de estos pilares permitió, según los autores, la implementación de “una matriz de seguridad social capaz de atender los problemas vinculados a la protección laboral, la transformación económica y la integración social, generando así las bases de una sociedad hiper-

⁵ « *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 et Felipe Arocena, « Menant la marche : l'Uruguay et ses trois lois avant-gardistes », *Cahiers des Amériques latines*, 20 octobre 2014, 2014/3, n° 77, p. 69-86. (En referencia a la Ley del matrimonio igualitario, la despenalización del aborto y la legalización del cannabis)

⁶ El Día fue un [periódico uruguayo](#), fundado en 1886 por José Batlle y Ordoñez del partido Colorado.

⁷ Carmelo Mesa-Lago, « Seguridad social y desarrollo en América Latina », *Revista de la CEPAL*, abril 1986, n° 28, p. 131-146; Mesa Lago, C., *La reforma de pensiones en América Latina. Modelos y características, mitos y desempeños, y lecciones*, en Katja Hujo, 2004; Fernando Filgueira, « El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada. », *Ciudadanía y política social*, 1998, p. 23 ; Martínez Franzoni, J., *Domesticar la incertidumbre*, 2008. Entre otros.

⁸ Fernando Filgueira, « El nuevo modelo de prestaciones sociales1998.

⁹ Las primeras leyes obreras atendieron a los accidentes de trabajo, 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).

¹⁰ El sistema de previsión social comprende los riesgos IVS: invalidez, vejez y sobrevivencia.

integrada e igualitaria.”¹¹

Se entendió que, hacia mitad del siglo XX, el país tenía un sistema institucionalizado de políticas sociales en el cual las prestaciones asistenciales y focalizadas eran “marginales”¹². Contaba con leyes de 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. Podríamos decir que el origen del Estado social uruguayo fue conceptualizado en términos de integración social. Así, la calificación de “*la Suiza de América*” o el imaginario de una “*sociedad hiper integrada*”, “*una sociedad de clases medias*” caracterizó al pequeño país del cono sur desde inicios y hasta mediados del siglo XX.

Pero ¿qué nos dicen las ciencias sociales de lo acontecido con ese Estado social en la época de la reorientación neoliberal de los años 80 y 90? Midaglia y otros¹³ sostienen que la matriz 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. Fue en la década del noventa, y en respuesta de la crisis económica de 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. (Midaglia y Robert, 2001).

El diagnóstico dominante del momento en la región recaía en el agotamiento de las políticas sociales del modelo desarrollista, cuyos objetivos (reducción de la desigualdad y 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. Así, la desestatización, la descentralización y la focalización fueron los principios orientadores de la nueva política social de aquel momento¹⁴. Sin embargo, Midaglia y Robert (2001) sostienen que, pese a esta nueva orientación, para el caso uruguayo ésta no fue uniforme.

El nuevo modelo pro-mercado, denominado “híbrido” por Midaglia y Antia (2007), tuvo impulsos reformistas en la regulación del mercado de trabajo y en la seguridad social¹⁵, donde hubo flexibilización y desregulación de las relaciones laborales y ensayos de privatizaciones. Vemos de todas formas la voluntad de la población por resistir al retiro del Estado, reclamando su presencia en lo que históricamente habían sido sus clásicas funciones. Ejemplo de ello fue el bloqueo de la reforma de la seguridad social durante 10 años, y los plebiscitos que impidieron la privatización de las empresas públicas¹⁶.

Siguiendo a las autoras, esta orientación hacia el mercado se 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 asistenciales donde no había experiencia ni acumulación: el combate a la pobreza. En este sentido, 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

¹¹ 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.

¹² 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).

¹³ Midaglia y Robert, *Uruguay: Un caso de estrategias mixtas....* 2001:333; Antia y Midaglia, “La izquierda en el gobierno...”, 2007.

¹⁴ Andrenacci, L. y Repetto, F., “Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía”; en MOLINA, Carlos Gerardo (editor): *Universalismo básico: hacia una nueva política social en América Latina*; Washington, BID-Planeta, 2006.

¹⁵ 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. Papadópolos (1999) sostiene que fue la única reforma importante de la política social en los gobiernos post-dictadura.

¹⁶ de abastecimiento de agua potable, electricidad, petróleo y administración de combustibles.

distintas instituciones y actores¹⁷. Un “estado benefactor informal” es como describieron esta situación Ferreira Coimbra y Forteza (2004)¹⁸.

A partir de la bibliografía revisada, distinguimos tres períodos del Estado social uruguayo, antes de la llegada del gobierno del Frente Amplio. Desde su origen hasta la mitad del siglo XX se caracterizó por su rol integrador, protector e interventor en la economía, proveedor de servicios, regulador de las relaciones laborales. La asistencia era residual, principalmente abocada a los riesgos de la vejez e invalidez para el trabajo. El periodo autoritario conservó la orientación heredera, pero disminuyó el nivel y calidad de servicios y suprimió la negociación colectiva. En el período neoliberal los cambios estuvieron en el trabajo¹⁹ (desregulación) y en la asistencia (innovaciones de programas). Notemos por otra parte que el tema de la vivienda no aparece destacado en las áreas de estudio. (Ver tabla I).

Tabla I: Evolución del Estado social uruguayo

Período	Hacia mitad SXX	Período dictatorial (1973-1985)	Período neoliberal (1985-2004)
Orientación del Estado social	Estado “integrador”, protector e interventor.	Sin cambios en la orientación general, pero reasignación del Gasto público	Reorientación de la política social y económica. Modelo pro mercado, de carácter “híbrido”, con reformas, continuidades e innovaciones.
Servicios	Provisión y regulación de servicios en educación y salud, e infraestructura básica	Disminución de nivel y calidad de servicios	Continuidad
Trabajo y seguridad social	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)
Asistencia	Pensiones a la vejez e invalidez Programas residuales	Disminución de calidad prestaciones sociales	Innovación: políticas focalizadas hacia el combate a la pobreza

Fuente: elaboración propia con base en Midaglia y Robert (2001)

En síntesis, los estudios específicos que abordaron las características del Estado social uruguayo en el período previo a la llegada del Frente Amplio al gobierno nacional identificaron una inadecuación de las políticas sociales frente a los nuevos riesgos (la desocupación masiva, la flexibilización y precarización laboral, la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, los cambios en la estructura demográfica y en la conformación de los hogares), que junto el retraimiento del Estado operaron en detrimento de la integración social. Las causas de esto refieren para algunos autores al desempeño económico y al agotamiento del modelo de desarrollo (MSI²⁰) que terminaron provocando un desfinanciamiento del sistema²¹; y para otros a la incapacidad de la

¹⁷ Recordemos que en dicho periodo las organizaciones de la sociedad civil comenzaban a tener un rol importante en la gestión de lo social, muchas veces con financiamiento internacional.

¹⁸ Ferreira Coimbra, Natalia; Forteza, Alvaro, *Protección social en Uruguay. Financiamiento, cobertura y desempeño: 1990-2002*, Oficina Internacional del Trabajo, Santiago de Chile, 2004

¹⁹ 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 al mando de Luis Alberto Lacalle del Partido Blanco. Así se inició el proceso de desregularización salarial y flexibilización laboral.

²⁰ Modelo de Sustitución de Importaciones.

²¹ Ferreira Coimbra y Forteza (2004) sostuvieron que el desempeño económico irregular desde la década del noventa hasta inicios de siglo impidió la consolidación del sistema de protección social que permitiera eliminar las brechas de cobertura y “evitar diversas dimensiones de la exclusión social”. Un sistema de protección sesgado hacia la vejez, donde el envejecimiento poblacional y el empobrecimiento de la infancia se hacia visible, que sumado al aumento de los beneficiarios del seguro de desempleo, a la transición de la reforma jubilatoria, fueron elementos que provocaron el

política de encontrar acuerdos consensuados para rediseñar el sistema de protección social y la arquitectura de bienestar acorde a los nuevos riesgos²².

Podríamos decir que la inadecuación del sistema se generó en la desprotección vinculada a los derechos sociales provenientes del trabajo y en la protección asistencial desarticulada y de carácter informal. ¿Estábamos ante una nueva problematización de la cuestión social?

La preocupación por la pobreza, su relación con la desigualdad y la integración social.

La preocupación por la pobreza y las condiciones de vida de la población se incrementó a inicios de siglo, frente a la crisis social y económica de la región. Sin embargo, durante el período de la modernización y el modelo de sustitución de importaciones, las ciencias sociales en América Latina 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.

Esta preocupación por el “desarrollo” estuvo presente en la región desde la década de los 40, con los orígenes de la CEPAL y la teoría de la dependencia, renovándose en las décadas presentes con la incorporación del concepto de “desarrollo social”²³. Pero, tras la crisis de la industrialización, la reapertura económica y la refundación de los Estados democráticos de los años 80, la reflexión cambió su preocupación hacia los temas referidos a la pobreza, y a las nuevas formas del trabajo (informalidad y precariedad), dejando en un segundo plano los temas referidos a la estructura social, las clases sociales y los agentes del cambio social²⁴. Denis Merklen (2009)²⁵ 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), la teoría de la dependencia (Cardoso y Faletto), 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 ya lo señalamos.

Las perspectivas anteriores privilegiaban una mirada global de la sociedad, de las relaciones de poder y del conflicto en relación al trabajo y la distribución de la riqueza, y de la estructuración de las clases en el análisis de la cuestión social. Sin embargo, los estudios sobre la pobreza estudian grupos específicos de la sociedad, “segmentos de población” al decir de Sembler²⁶, 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 exclusión y de empobrecimiento desde una mirada societal y de relaciones interdependientes.

La nueva perspectiva que problematizó la cuestión social en términos de pobreza se reflejó en la proliferación de estudios que buscaron conceptualizarla y medirla, caracterizarla y, algunos otros, explicar sus determinantes a partir de los atributos de los hogares e individuos. El asunto, ya analizado o al menos señalado por varios autores²⁷, radica en que la cuestión social así entendida, como la pobreza, incluye situaciones muy diversas (desde la pobreza integrada, la pobreza crónica, los “inempleables”) en términos de integración social y, por tanto, su abordaje se traduce en distintos

desfinanciamiento e inadecuación del sistema. Ferreira Coimbra, N; Forteza, A, *Protección social en Uruguay*.2004

²² Midaglia, C. y Antía, F.; “La izquierda en el gobierno ...”, 2007:135.

²³ Cuestión que también se ha trasladado, en sus diferentes versiones, hacia el campo de la política; ejemplo de ello ha sido la creación de varios ministerios e instituciones públicas que incorporan esta denominación.

²⁴ Sembler, *¿Estratificación social y clases sociales?. Una revisión analítica de los sectores medios*. Serie Políticas Sociales, CEPAL, Chile, 2006.

²⁵ Merklen, D., *Quartiers populaires*,, 2009

²⁶ Sembler, *¿Estratificación social y clases sociales?*, 2006.

²⁷ Merklen, D., “La cuestión social al sur ...”, 1999. Kaztman, *Activos y estructura de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. CEPAL, 1999. Supervielle, y Quiñones, “¿Es posible concebir políticas de inclusión social alternativas?”, 2009.

tipos de solución.

Haciendo foco en los estudios diagnósticos de la academia nacional a inicios de siglo, distinguimos al menos tres abordajes. En primer lugar, aquellos que refieren a la conceptualización y medición del fenómeno de la pobreza. En segundo lugar, los estudios que relacionan la pobreza con la desigualdad o con factores desencadenantes del fenómeno. En tercer lugar, aquellos que incorporan la noción de vulnerabilidad e integración social.

Dentro del primer grupo, encontramos los esfuerzos orientados a medir la pobreza y conceptualizarla desde un abordaje “individualista”, es decir caracterizando los atributos de los individuos y hogares. Lo hicieron desde el enfoque monetario (LP)²⁸ y de las necesidades básicas insatisfechas (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 uso de tal o cual indicador o metodología. (Amarante, 2000; J.J., Calvo, 2001; Amarante, V., Bucheli, M., Furtado M. y Vigorito A., 2003; Amarante y Vigorito, 2006, otros)²⁹. La preocupación también giró en términos de la reproducción intergeneracional de la pobreza y la infantilización de la pobreza, fenómeno estructural que ya había sido identificado por el sociólogo Juan Pablo Terra a fines de los años ochenta (Terra 1986, 1988; Kaztman y Filgueira, 2001)³⁰.

El segundo grupo de estudios abordó la relación de la pobreza con alguna dimensión de la desigualdad o con factores explicativos; analizando 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 preguntaban por los efectos de la gran crisis: quienes fueron los más afectados y cuáles los factores determinantes. Así, la inserción laboral formal (fundamentalmente el empleo público), las transferencias de la seguridad social (jubilaciones, pasividades, transferencias), 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. Aunque no fue conceptualizado de esta manera, de sus conclusiones se desprende que la estabilidad y seguridad de los ingresos parecerían constituir elementos clave para evitar el proceso de empobrecimiento.

Por ejemplo, Boado y Fernández (2005a)³¹ estudiaron los cambios en la estructura social que actuaron como determinantes de la pobreza, durante la crisis del año 2002. Concluyeron en que hubo un empobrecimiento estratificado, esto quiere decir que si bien todas las clases empeoraron su situación, fueron las clases intermedias las que vieron crecer el riesgo a la pobreza. Encontraron efectos diferenciales al indagar la conexión de un hogar con el Estado, ya sea mediante un empleo público o transferencias de la seguridad social. Por su parte, Longui (2005)³² al estudiarla relación

²⁸ La LP (línea de pobreza) es la medida oficial de la pobreza en Uruguay, a cargo del Instituto Nacional de Estadística.

²⁹ 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.

³⁰ Terra, J.P. “Estado nutricional y desarrollo sicomotor en los niños de las familias pobres” en *Cuadernos del Claeh*, Vol.13, Nº47, 1988; Terra, J.P., *La infancia en el Uruguay (1973-1984 : efectos sociales de la recesión y las políticas de ajuste*, CLAEH, Montevideo, 1986; Kaztman y Filgueira, *Panorama de la infancia y la familia en Uruguay*. IPES, Uccudal, Montevideo, 2001.

³¹ 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. Boado y Fernández (2005b), en otro estudio, dieron cuenta de los cambios en la distribución del ingreso de los hogares para el período entre 1998 y 2003. 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: 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 (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. 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, Mexico, 2005.

³² 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.

del mercado de trabajo con la pobreza, encontró una relación clara del desempleo con el trabajo informal, y estos con la pobreza. 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.

Estos estudios dan indicios de la incidencia que tuvo la estabilidad y la seguridad de los ingresos mediante el trabajo con protección social y mediante las transferencias de la seguridad social del Estado en los procesos que atenuaron el empobrecimiento. Como vimos en el apartado anterior, los diagnósticos del Estado social manifestaban una situación de desprotección y retraimiento. La asistencia no apareció como factor relevante ante el riesgo del empobrecimiento, sea porque no se consideró en los estudios o porque no registraron resultados sustantivos.

Por último, el tercer grupo de estudios que identificamos abordó la preocupación por las situaciones de vulnerabilidad social y la integración social³³.

Nos detendremos en el enfoque de Kaztman³⁴ por haberse constituido una referencia clave en las ciencias sociales latinoamericanas. El modelo propuesto por el autor (“activos-vulnerabilidad-estructura de oportunidades”: AVEO) propuso avanzar en el marco conceptual para comprender la heterogeneidad de las situaciones de pobreza, articulando la estructura con el individuo. El nivel de vulnerabilidad de un hogar se traduce en su capacidad para controlar los activos y recursos requeridos para el aprovechamiento de las oportunidades que le brinda el medio (las transformaciones que tiene la estructura: mercado, Estado y sociedad). Lo interesante del enfoque es precisamente esta articulación entre la estructura y el individuo; ausente en la mayoría de los estudios antes mencionados. 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 operada, 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”, identificando procesos de marginalización incipientes. Las estrategias que siguieron los hogares, frente a un contexto de desempleo y baja salarial, fue el aumento de horas de trabajo, la incorporación de la mujer al mismo, la aceptación de condiciones desfavorables de empleo y el trabajo por cuenta propia.

Siguiendo los estudios con una perspectiva de la integración social, destacamos los aportes de Kessler y Merklen³⁵ 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 (pertenencia a la empresa, a determinado oficio o sindicato), a las normas sociales “aceptadas”. El primero (Kessler, 2003) nos habla de la lógica de la provisión, donde la legitimidad de los recursos obtenidos en lugar de provenir 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. Parece interesante comprender cuál ha sido la trayectoria de estas clases populares, en la sociedad uruguaya, y cómo ha sido el tratamiento que le ha dado el gobierno de izquierda.

³³ Rubén Kaztman, ‘Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos’, *REVISTA DE LA CEPAL*, 2001. Kaztman, R., *Activos y estructura de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. CEPAL, 1999. 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. María José Álvarez-Rivadulla, “Asentamientos Irregulares Montevideanos: La Desafiliación Resistida” Documento de trabajo del IPES, Ucedal, 2000. 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.

³⁴ Kaztman, R., *Activos y estructura de oportunidades*....., 1999.

³⁵ Kessler, G. “Contextos variables, categorías estables y nociones divergentes....2003. Merklen, D., “Vivir en los márgenes. 2001.

En síntesis, las diferentes miradas de la problemática social se traduce en distintos modo de intervenir sobre ellas. En términos muy generales podemos resumir los hallazgos de los estudios mencionados de la siguiente manera (Ver tabla II): el rol del Estado y del mercado aparecieron como centrales para explicar tanto los procesos de empobrecimiento como los de desintegración social en dicho período. No obstante, el rol de las familias y de la comunidad fue problematizado desde los estudios con perspectiva de integración social. La comprensión sobre la existencia de diferentes lógicas de sociabilidad de las clases populares ilustra manifestaciones de los procesos de desintegración social, de la existencia de otro tipo de socialización no vinculada al trabajo asalariado y estable. Así, desde la mirada de la integración social se encontró un déficit en los soportes de integración (Estado, mercado, familia y comunidad). Desde la mirada de la pobreza y la desigualdad, el Estado se presentó como interviniente en la estratificación del empobrecimiento y el desempeño del mercado de trabajo (desempleo y trabajo precario) como factor clave que contribuyó al empobrecimiento.

Tabla II: Estudios de la pobreza y de la vulnerabilidad a inicios del SXXI

	POBREZA Y DESIGUALDAD	INTEGRACION
Estado:	Interviene vía empleo público y transferencias. Empobrecimiento estratificado	Retiro del Estado Déficit en el rol integrador y protección
Mercado:	Desempleo y precariedad laboral afectan al empobrecimiento de manera diferencial por clases Desempleo en clases medias Desempleo e informalidad en clases bajas	Desempleo, precariedad y baja salarial No cumple rol integrador
Familia y comunidad:		Pérdida de capital social Segregación urbana No cumple rol integrador Lógicas distintas de sociabilidad

Fuente: elaboración propia con base en la bibliografía citada en este apartado

A pesar de las diferencias en los estudios mencionados, donde la pobreza y el empobrecimiento se encontraban en el centro de la problemática, la relación con el trabajo, con la protección social, con la posibilidad de obtener un ingreso monetario estable no dejaron de estar presente. El ingreso estable pareció ser un elemento clave para evitar el empobrecimiento en el contexto de crisis socioeconómica. Lo que no aparece problematizado en los estudios sobre la pobreza es el conflicto de intereses y formas de sociabilidad de las diferentes clases, las formas de acción colectiva, y la incorporación de los elementos que sí aparecen en los estudios que asumen la perspectiva de la integración social (legitimidad y lógicas de obtención de recursos, el sentido atribuido al trabajo, la segregación urbana, la fragmentación social).

La pobreza no constituye una categoría analítica que por sí misma permita poner en cuestionamiento la cohesión social, las contradicciones de un modelo económico que favorece la acumulación de la desigualdad social en una sociedad dada. Imaginemos hipotéticamente una sociedad donde todos los pobres existentes fueran “integrados” y su pobreza dependiera únicamente de los bajos ingresos. Una medida de aumento de salarios eliminaría la pobreza. Diferente es el caso si vinculamos la cuestión social al trabajo como generador de protección social, ¿cuál sería la medida necesaria para que todo ciudadano tuviera el derecho a acceder a un trabajo con protección social? ¿Cuál sería la medida para que aquellos ciudadanos desafiados puedan construir una sociabilidad vinculada o legitimada en el trabajo?

Desde Robert Castel

Nos remitiremos a la perspectiva del sociólogo francés Robert Castel dada la centralidad que este autor le otorga al trabajo –(el trabajo estable proveedor de protecciones y derechos sociales)- como mecanismo clave de la integración social en las sociedades postindustriales. Este aspecto resulta central para nuestro 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 integración social de todos sus miembros en oposición a la existencia de fracturas sociales y de procesos de fragmentación social.

Para Castel, la preocupación por la cuestión social se interroga por las situaciones de “disociación” que afectan la estructura social y cuestionan su cohesión³⁶. 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.

El autor se refiere a la nueva cuestión social como la existencia de poblaciones “invalidadas” socialmente (desafiliadas) por la coyuntura que no encuentran un lugar en la estructura social “de posiciones reconocidas”, y que, a su vez, cuestionan y amenazan la cohesión social: el riesgo de la fractura social. Estas poblaciones, excluidas del trabajo no por su propia incapacidad sino porque no hay trabajo, no serían siquiera “explotados” en términos de Marx, pues para ello hay que tener algo que pueda convertirse en “valor social”. Se pregunta:

¿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?³⁷
(...) 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?³⁸

¿Qué acontecía en Uruguay a inicios del siglo XXI? Podemos contextualizar el diagnóstico social de la siguiente manera. En el marco de una degradación prolongada del Estado social, y en el contexto de la crisis económica y social, las “zonas” de vulnerabilidad y desafiliación alcanzaron niveles elevados. El desempleo, la precariedad laboral y la pobreza aumentaron 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 año³⁹. 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 Gráfico 1). El sistema de protección social instaurado no pareció dar respuesta para todas las situaciones y riesgos a los que se enfrentaron las personas en dicho contexto: desempleo, precariedad laboral y pauperización. Se puso en evidencia, por la magnitud del fenómeno, la existencia de individuos que ocupaban en la sociedad una posición de “inempleables”, “los trabajadores sin trabajo”.

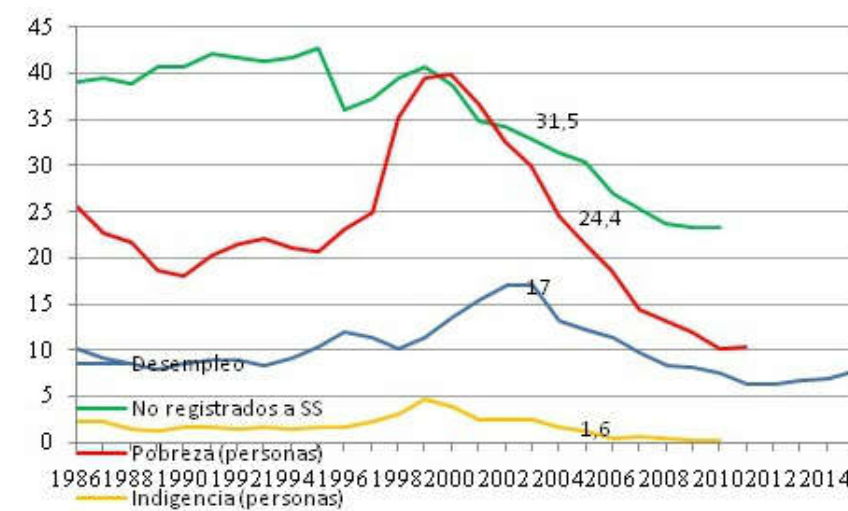
³⁶ Castel (1997) se refiere a la cuestión social como: “... una aporía fundamental en la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura. Es un desafío que interroga, pone de nuevo en cuestión la capacidad de una sociedad (lo que en términos políticos se denomina una nación) para existir como un conjunto vinculado por relaciones de interdependencia” Castel, R. *La metamorfosis ...*, 1997: 16

³⁷ Castel, R. *La metamorfosis ...*, 1997: 16

³⁸ Castel, R. *La metamorfosis ...*, 1997: 8

³⁹ 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>

Gráfico *¡Error! Secuencia no especificada.* 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. (1986-2015)



Fuente: INE, Observatorio Social (DINEM, MIDES)

Nos encontramos en un contexto donde ni el trabajo, ni las protecciones del Estado, ni la existencia de redes sociales sólidas (que se estaban “debilitando” y segregando en las periferias, en los márgenes de la ciudad) constituyeron mecanismos de integración para una parte importante de la población. La crisis económica que afectó al país entre 1999 y 2003 constituyó un hito importante en el transcurso histórico de una sociedad que creía haber consolidado sus sectores medios, y en buena medida su sistema de protección social. Podríamos hacer la interpretación de que la herencia de sociedad “integrada”, de trabajadores de “clase media” y de empleos públicos, impidió visualizar como problema la existencia de trabajadores sin protección (informales, precarizados) y los desempleados, al menos en el momento donde la matriz de protección social fue consolidada.

Como lo hemos visto, las protecciones sociales en Uruguay hasta antes de que el Frente Amplio llegara al gobierno, estaban vinculadas básicamente al trabajo formal; en tanto la “asistencia” tenía un carácter residual basada en poblaciones específicas, por ejemplo: niños y adolescentes o madres con niños que se encontraran en situaciones de daño (situación de calle; violencia; privación de libertad), jóvenes desafiados, invalidez para el trabajo (vejez, discapacidad), etc. Sólo a modo indicativo, si analizamos los dispositivos y programas sociales creados durante el siglo XX e inicios del siglo XXI, haciendo foco en dos grandes áreas de la política social: la seguridad social y la atención integral (“la asistencia”) podemos visualizar donde estaban ubicadas las protecciones sociales y a quienes cubría.⁴⁰ (Tabla III).

⁴⁰ No estamos considerando ni la cobertura ni la calidad de las propuestas, tampoco el área específica vinculada al trabajo ni los programas implementados bajo la órbita de los gobiernos departamentales.

Tabla III Clasificación de programas de asistencia integral y seguridad social según año de creación, durante el siglo XX e inicios del siglo XXI-

INTEGRA- CION (trabajadores formales, cotizantes)	ss	ss		ss	ss			ss	ss						ss			ss		ss	ai	ss	ai	ss	ai	
VULNERI- LIDAD (desocupados sin protección, trabajadores precarios)		ss		ss														ss			ss	ai			ai	
ASISTENCIA (Inválidos para el trabajo: vejez, discapacidad, infancia)		ss	ai	ss		ai		ai		ai	ai	ai	ai	ai		ai	ai	ss	ai	ai	ss	ai	ai		ai	
año creación	1896	1919	1934	1943	1958	1969	1975	1977	1982	1985	1986	1989	1992	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2002	2003	2004	2005	2007	2008	2009
Periodo	Orientación integradora						Gobierno de facto			Orientación neoliberal										Frente Amplio						

Fuente: Elaboración propia a partir del Repertorio de Programas del Observatorio Social (DINEM, MIDES) Referencia⁴¹:

AI: INAU y MIDES luego de 2005 (otros: MVOTMA, MIN)
SS: BPS (otros: MIDES, MTSS)

Hasta la década del 80 existió un predominio de programas y políticas, vinculados a la seguridad social en estrecha correspondencia con los trabajadores formales, contribuyentes (que cotizaban a la seguridad social a partir de su salario), a cargo del Banco de Previsión Social (BPS). Es claro que a partir de los 80 comienzan a crearse una proliferación de programas para grupos. La mayoría de estos programas están a cargo del INAU (Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay). Por otra parte, encontramos muy poca “protección” para la denominada “zona de vulnerabilidad”, los “válidos” sin trabajo, los trabajadores precarios. Para ellos sólo existía la pensión a la Vejez e invalidez, que además corresponde a determinado periodo 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 a familias pobres sin la restricción de la contribución a la seguridad social. Se trata de una transferencia monetaria de cobro bimensual y de muy bajo monto; siendo la única transferencia monetaria que alcanzaría a “cubrir” a los trabajadores precarios o desocupados sin protección con niños a cargo y que contarán con muy bajos ingresos.

En este sentido, podríamos decir que aquellos que fueron “expulsados” por el mercado de trabajo, fueron “invisibles” para el Estado. El derecho al trabajo, como generador de protección social, no fue problematizado. Tampoco el derecho a la protección o asistencia social. Y como se observa en el gráfico 1, si bien la pobreza tuvo un crecimiento importante entre 1999 y 2004, la precariedad laboral está presente en superior y gran magnitud desde al menos una década antes.

Con la llegada del Frente Amplio al gobierno, bajo una orientación de la política social que se hace responsable de atender la desigualdad y el empobrecimiento como veremos mas adelante, así como de brindar asistencia a las personas en dificultad, la cobertura de la protección social y la asistencia se amplía. Pero lo hace desde una forma dual: con una lógica de derechos hacia los trabajadores formales y con una lógica de ayuda a quienes se encontraban en la emergencia social en aquel contexto. Posteriormente, con el Plan de Equidad en 2008 esto se irá modificando, pero no de una manera sustantiva desde esta perspectiva. Lo veremos a continuación.

⁴¹ AI (Asistencia Integral), SS (Seguridad Social), según Repertorio Social de Programas, disponible en: <http://observatoriosocial.mides.gub.uy/portal/programas.php>

La propuesta política del Frente Amplio antes de gobernar

La respuesta a la cuestión social y el reposicionamiento del Estado social

¿Cómo fue el tratamiento del Frente Amplio a la cuestión social? A partir del documento “Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005-2010”⁴² (2003) y del documento base “El Uruguay Social”⁴³ (2004) elaborado para el primer gobierno del Frente Amplio, en los que se presentan las bases programáticas y las orientaciones políticas, es posible identificar cómo fue comprendida y abordada la cuestión social, cuál fue la concepción de la política social, del derecho al trabajo y de la responsabilidad del Estado y la sociedad frente a las situaciones de vulnerabilidad social.

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 postdictadura⁴⁴. La situación acusada fue el agotamiento del modelo neoliberal “opuesto a la historia, y las tradiciones democráticas y solidarias que han cimentado al país”⁴⁵. Se sostuvo que la aplicación de este modelo generó una situación de endeudamiento y de restricción presupuestaria del Estado, un déficit de 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.⁴⁶

Específicamente, en el área de las políticas sociales se propuso garantizar la cobertura de las necesidades básicas para toda la población a partir de la acción estatal articulada democráticamente con toda la sociedad. Se basa en las siguientes orientaciones: “justicia social, mejor calidad de vida, trabajo digno, equidad e inclusión, distribución solidaria, integralidad, participación y descentralización, salud para todos, educación para el desarrollo y la cultura ciudadana, seguridad social integral y vivienda popular.”⁴⁷

Concretamente, se menciona la implementación de un Plan Nacional de Alimentación⁴⁸ que coordine las redes sociales, las instituciones y los sistemas de educación y salud. Este lineamiento dio lugar a lo que luego fue el Plan de Atención Nacional de Emergencia Social (PANES), el llamado “buque insignia del primer gobierno de izquierda”. Esta orientación cambiará más tarde hacia la equidad con la implementación del Plan de Equidad⁴⁹ en 2008, y posteriormente hacia la problemática de los cuidados con la puesta en marcha del Sistema Nacional Integrado de Cuidados en el tercer período de gobierno del Frente Amplio, junto a la preocupación por las desigualdades estructurales y existenciales (asociadas a las identidades: género, edad, diversidad sexual, etnia.).

Se previó también la creación del Sistema Nacional de Salud con principios democratizadores, reformas en la educación como herramienta principal de inclusión al igual que el trabajo, la transformación del sistema de seguridad social, la vivienda popular, la participación y la descentralización. A su vez, se consideró un abordaje de género y etario, fundamentado en el diagnóstico de la infantilización, feminización y juvenitización de la pobreza; donde las madres embarazadas, las mujeres en situación de violencia sexual o doméstica, los niños en situación de calle y los jóvenes que no estudian ni trabajan tendrían máxima urgencia en la atención de sus

⁴² Documento: “Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005-2010”, aprobado en el IV Congreso del Frente Amplio”, en diciembre de 2003.

⁴³ Tabaré Vázquez, ‘Uruguay Social. Emergencia y políticas estructurales’ (El gobierno del cambio. La transición responsable. Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría, 2004).

⁴⁴ El gobierno del partido colorado con Julio María Sanguinetti como presidente en el periodo 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).

⁴⁵ Frente Amplio, *Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005-2010*, 2003:1.

⁴⁶ Frente Amplio, *Grandes lineamientos...*, 2003: s/n. 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”

⁴⁷ Frente Amplio, *Grandes lineamientos...*, 2003: s/n.

⁴⁸ Frente Amplio, *Grandes lineamientos...*, 2003: s/n.

⁴⁹ Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, *Plan de Equidad*, IMPO: Montevideo, 2008.

derechos ciudadanos. Lo que más adelante dará lugar a la elaboración de la Estrategia Nacional de la Infancia y la Adolescencia (ENIA).

La prioridad se estableció en la creación de fuentes de trabajo estables y dignas, y en poner freno al deterioro del salario real, mediante restauración de la negociación colectiva tripartita (Estado, trabajadores, empresas), la actualización de la legislación laboral, y se previó la creación de una Oficina Nacional de Empleo para orientar la demanda y oferta de trabajo. Se hace referencia también a brindar protección al trabajador rural, al trabajador independiente y a las trabajadoras domésticas; y se menciona la creación de programas transitorios de empleo para los más vulnerables en el marco del plan de emergencia.

Si se compara con el programa del año 1998⁵⁰ se registran cambios respecto a la centralidad otorgada a los problemas de vivienda, de trabajo y seguridad social; así como también a las soluciones. En 1998 se proponía resolver el problema de los asentamientos irregulares, reformar la seguridad social derogando el régimen de capitalización individual, extendiendo la cobertura para los desocupados sin seguro, el plazo para los desocupados con seguro, para los hogares sin ingresos suficientes y para las mujeres sin cobertura. También se mencionaba la reducción de la jornada laboral sin reducción del salario. Tanto en el programa del 2003 como en el documento “El Uruguay Social”, el plan de vivienda popular aparece redactado en términos más generales tanto en su cobertura como en sus instrumentos. No se propone una reforma en el régimen de la seguridad social y desaparece la propuesta de reducir la jornada laboral.

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. (...)

Asistencia: 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. 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.

Promoción: potenciar, desarrollar y viabilizar sujetos-actores plenos individual y colectivamente ampliando y profundizando la ciudadanía y la democracia. (...)

Protección social es una síntesis adecuada de los dos conceptos.”⁵¹

De ahí que se fundamente que la integralidad y la universalidad en las políticas sociales no resulten incompatibles ni contradictorias con dar respuestas específicas e inmediatas a situaciones urgentes. Encontramos que se pretende abordar el problema de la pobreza con un enfoque “integral”. Por integral se entiende la combinación de las políticas sociales entre sí, y en conjunto con las políticas económicas. En lo económico se trata de lograr una financiación global de las políticas sociales, de apoyar al sector productivo para la generación de trabajo con protección social, y la implantación de medidas impositivas que logren la distribución equitativa de la riqueza. Se trata entonces de una visión que incorpora una mirada global y solidaria, una responsabilización por parte del Estado y de toda la sociedad sobre la cuestión social. Por otra parte, se entiende necesaria la integralidad de las políticas entre sí, esto quiere decir que existe la necesidad de planificar y coordinar la acción de todos los organismos del Estado y de todas las organizaciones de la sociedad civil a fin de mejorar la eficiencia y la eficacia, evitando superposiciones, omisiones y fragmentación.

⁵⁰ Frente Amplio, Documento del III Congreso Extraordinario "Compañero Alfredo Zitarrosa" realizado los días 20, 21 y 22 de noviembre 1998, Montevideo.

⁵¹ Tabaré Vázquez, ‘Uruguay Social... 2004.

La exposición que hemos realizado nos permite visualizar la orientación de la política que estuvo presente en el Frente Amplio antes de asumir el gobierno. Existió una mirada de la sociedad como un “todo”, que se interpreta a partir de la pretensión de establecer “amplios acuerdos”, de promover el financiamiento solidario en la seguridad social y en el sistema de salud. 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 cuestión social para el nuevo gobierno de izquierda fue interpretada en términos de “emergencia social” y de pauperización de la ciudadanía causada por el modelo neoliberal anterior que produjo problemas en el empleo. Las medidas aplicadas intervendrán en la relación capital -trabajo, aunque no se propuso una transformación del sistema. Se restituyeron los consejos de salarios y se generaron derechos para los trabajadores de sectores anteriormente precarizados (rurales, servicio doméstico y la seguridad, cultura), pero la gestión de lo social no resultó problematizada desde ese lugar. Claramente, estas medidas (el aumento y la restitución de derechos para los trabajadores formales) no llegarían al conjunto de todos los ciudadanos, dado que muchos se encontraban al margen del trabajo formal. Notamos ausencia, en el diagnóstico y en la solución, de la manera de vincular los procesos de desprotección del trabajo con la integración de la población al mismo. Las situaciones de vulnerabilidad social quedaron sujetas a medidas de “emergencia” que implicaron la demostración del daño materializado (carencias críticas).

Lo que puede llamarnos la atención es que, si bien se propone y actúa sobre las relaciones en el mercado de trabajo, esto no aparece clara y explícitamente vinculado en la esfera de lo social, sino que refiere al ámbito productivo. Aparece una nueva modalidad de “solidaridad” que amplió la asistencia a los ciudadanos que se encontraban en situación de vulnerabilidad social (el Plan de Emergencia primero y la Red de Asistencia e Integración Social del Plan de Equidad después), que pretendió además ser “promocional”. Para coordinar y organizar lo social se creó una nueva institución: el Ministerio de Desarrollo Social. Esto último no aparece en los documentos programáticos previos al 2005, aunque sí se menciona alguna idea en el programa del Frente Amplio de 1998⁵².

Una interpretación desde la perspectiva de la integración y la desigualdad

Retomando a Castel⁵³, 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”, un trabajo generador de protección social 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 aminorado crecimiento económico, apostarán a maximizar sus ganancias en detrimento de “lo social”.

Colette Bec (2014)⁵⁴, analizando el sistema de protección social francés, conceptualiza dos enfoques. Por un lado, la concepción basada en la “solidaridad nacional”, 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, no imputable a faltas o responsabilidades de los individuos. El financiamiento del sistema se realiza mediante el presupuesto nacional, independientemente de los aportes y cotizaciones que se realizan. Este costo se fundamenta bajo los principios de libertad, justicia, derechos sociales e igualdad. Por otra parte, la visión dualizada de la protección social 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, concebidos como de responsabilidad individual. El financiamiento del sistema también es dualizado y condicional, mientras las cotizaciones personales y empresariales solo financian los riesgos de quienes aportan, el presupuesto nacional financia la asistencia. Así, la protección social

⁵² Frente Amplio, Documento del III Congreso Extraordinario ...1998.

⁵³ Castel, R. *La metamorfosis* ..., 1997

⁵⁴ Bec, C., *La Sécurité sociale. Une institution de la démocratie*. Éditions Gallimard, Paris, 2014.

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. La concepción basada en la “solidaridad nacional” lucha contra las desigualdades e implica “derechos”, la segunda lucha contra la pobreza y la exclusión e implica “ayudas”.

Consideramos que en la orientación de las políticas sociales propuestas por el Frente Amplio no aparece una visión individualizadora del problema social, sino todo lo contrario. La responsabilidad del fracaso recae en las políticas anteriormente aplicadas por los partidos tradicionales (el Partido Blanco y el Partido Colorado) y en el enriquecimiento de la clase dominante. Aunque, por otra parte, la dualización si parecería entrecerse. Si bien se asume la responsabilidad del Estado en la atención de lo social, y se consideran los derechos de la ciudadanía, esto no se traduce en reformas que los garanticen. Es decir que si bien se proponen medidas para aliviar la pobreza y salir de la emergencia, no se problematiza el derecho al trabajo y a la protección o seguridad de tener un medio de vida “digno” para vivir. (Tabla IV)

En este sentido, es posible pensar en una homología con la teoría del efecto derrame del crecimiento económico, llevada a la situación del trabajo. Con el aumento de la producción y el crecimiento económico, aumentarán los puestos de trabajo, pero ¿qué pasará con aquellos que no lo encuentran porque no hay, o con aquellos que deban aceptar las situaciones de precariedad laboral, o que su calificación o sociabilidad no les permita encontrarlo o ni siquiera buscarlo? Esto no se problematiza, ni hay una respuesta para ello. Tampoco se considera un planteamiento explícito de medidas que intervengan desde un enfoque de la integración social, problematizando la existencia de distintas lógicas de sociabilidad en las clases populares y empobrecidas. La pobreza y la emergencia social son las categorías que aparecen mencionadas y tratadas como un cuerpo homogéneo.

Así, consideramos que las orientaciones iniciales de la política social del Frente Amplio fueron adoptando un carácter “dual” al momento de su concretización en acciones. Si bien la conceptualización de la política social adoptó una visión estructural del riesgo, la instrumentación tuvo un carácter dualizado entre el derecho del trabajador y la asistencia a la pobreza. Por un lado, la centralidad del diagnóstico y las propuestas de política parecieron estar en el trabajo, fundamentalmente en la generación de nuevos puestos, en la recuperación de derechos de los trabajadores y en la creación de otros nuevos. Pero quedaron invisibilizados los procesos de desintegración social tanto en el diagnóstico como en las soluciones. Por otro lado, cuando se atendió la situación más extrema de la pobreza, la llamada “emergencia social”, encontramos similitudes con ciertas reorientaciones de política pública impulsadas por los organismos internacionales acerca de la lucha contra la pobreza⁵⁵. Es decir, la proliferación de programas focalizados en problemáticas y/o poblaciones específicas y con lógica de proyectos (transitorios), el otorgamiento de “ayudas” específicas para la atención de las situaciones de pobreza, sin problematizar su real acceso a los derechos.

TablaIV: Concepción de la protección social del Frente Amplio en su primer programa de gobierno, 2005.

Dimensión	Características	Concepción protección social
Problema social	Pobreza y emergencia social por problemas de empleo (por modelo neoliberal)	Dualista
Noción de Riesgo	Estructural(responsabilización del Estado)	Solidaridad
Principios de justicia social	Ayuda a personas en dificultad, compensatorio	Dualista
Financiamiento	Cotizaciones y presupuesto nacional	Hibrido
Atención al riesgo	Materializado	Dualista
Fundamentación del costo	Emergencia sujeta a restricciones presupuestales Con pretensión solidaria en salud y seguridad social	Hibrido

Fuente: elaboración propia a partir de Bec, 2014

⁵⁵ Merklen, D., *Quartiers populaires,*, 2009.

A modo de conclusión.

En síntesis, hemos encontrado distintos abordajes que nos permiten abordarla cuestión social a inicios del siglo XXI. Desde los estudios que analizan el Estado social uruguayo se plantea que existió un debilitamiento y una baja en la calidad de los servicios sociales (educación y salud) y una inadecuación de las protecciones respecto a los riesgos existentes. Por otra parte, los estudios que abordaron los problemas del empobrecimiento encontraron una estrecha relación con la desregularización del mundo del trabajo (desempleo, informalidad, bajas de salarios), con la imposibilidad de obtener ingresos monetarios estables y en algunos casos se deduce las debilidades de las políticas del Estado social. La pobreza se abordó fundamentalmente desde un concepto de insuficiencia de bienes o de condiciones de vida, con poca articulación con los estudios referidos a los procesos de desintegración y fragmentación social.

Así, los estudios y diagnósticos de la pobreza abordaron su medición y cuantificación, y procuraron identificar las variables determinantes que aumentaban la probabilidad de ser “pobre”, pero no profundizaron en la relación de estos con la “asistencia”, con las políticas públicas y con los procesos de integración social, no se cuestionó la función de la pobreza en el sistema social, su relación como grupo con el resto de la sociedad⁵⁶.

Tampoco encontramos un dialogo entre las distintas perspectivas de los estudios que hayan permitido una acumulación interdisciplinaria, o una comprensión abarcativa del problema del empobrecimiento y de la crisis social que se vivía antes del 2005. Pueden distinguirse claramente los estudios sobre el Estado social, la pobreza y la vulnerabilidad social, sin una clara articulación entre ellos. Esto invisibilizó el problema que a nuestro entender era y es, aún hoy, relevante resolver: el derecho al trabajo. Posiblemente porque implica poner de manifiesto conflictos de intereses, contradicciones inherentes al sistema capitalista cuya lógica de funcionamiento es la acumulación de capital.

La propuesta inicial del gobierno de izquierda consideró al Estado como responsable del desarrollo nacional y del bienestar social, así como también de las situaciones de empobrecimiento y “emergencia social” existente. Amplió la cobertura de la protección social mediante la generación de derechos y ayudas sociales. Hizo visible a los que hasta el momento habían sido invisibles. El Estado amplió sus funciones, sobre todo aquellas que anteriormente habían quedado supeditadas a las capacidades de la sociedad civil y al financiamiento internacional o incluso a la “caridad” religiosa.

Pero es aquí donde encontramos una dualización entre sus propuestas de política que se visualiza en la promoción de derechos para los trabajadores y en la asignación de ayudas a los ciudadanos en situación de vulnerabilidad social. Los derechos se basaron, como había sucedido hasta entonces, bajo la óptica del trabajador formal, en quienes pudieron movilizarse, tener voz, pelear en los mecanismos establecidos. El gobierno de izquierda abrió el abanico de la protección, si bien no en lógica de derechos para todos (aunque a ella pareciera aspirar), al menos sí lo hizo en lógica de asistencia y promoción social. Sin embargo, no encontramos dispositivos sociales que respondieran a los procesos que conducen a la desafiliación, cuando esta refiere al trabajo. En todo caso, será la asistencia que atiende de manera insuficiente cuando el daño está hecho y constatado.

En síntesis, consideramos que el problema a inicios del SXXI consistió en la existencia de una categoría de individuos que quedó al desamparo de las protecciones, excluidos de los mecanismos de integración como el trabajo y la protección social, constituyendo generaciones de personas que vienen socializándose con otra “lógica” de sociabilidad. Ellos, quienes -hoy – en el debate público y mediático son considerados por algunos como personas con derechos ya vulnerados y para otros, como los culpables de la inseguridad ciudadana o la demostración del fracaso del Estado con las políticas de “izquierda”. Esto nos sugiere pensar que, a pesar de que el gobierno del Frente Amplio implementó medidas para su “atención”, responsabilizándose por la situación del empobrecimiento ya desde el primer gobierno, no se tradujo en todos los casos en la posibilidad de una integración social. Si bien se crearon nuevas formas de solidaridad estatal, que incluyeron y visibilizaron

⁵⁶ Paugam, S., *La disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*. PUF, Paris, 1991.

poblaciones vulnerables al sistema de asistencia social, estas no parecen brindar la necesaria seguridad y estabilidad frente al riesgo de transitar o permanecer en la miseria.

Bibliografía

- Aguiar, Sebastián, Felipe Arocena, (2014) '*Menant la marche : l'Uruguay et ses trois lois avant-gardistes*', Cahiers des Amériques latines, 2014/3, 69–86.
- Álvarez-Rivadulla, María José (2000) "*Asentamientos Irregulares Montevideanos: La Desafiliación Resistida*" Documento de trabajo del IPES, Ucedal, Montevideo.
- Amarante, Verónica (2000), Pobreza en Uruguay 1990-1997, CLAEH, Montevideo.
- Amarante V., Bucheli M., Furtado M. y Vigorito A. (2003), Consideraciones sobre los cambios en la línea de pobreza del INE. Documento de Trabajo 6/03, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Montevideo
- Amarante, Verónica y Vigorito, Andrea (2006) Evolución de la Pobreza en el Uruguay 2001 – 2006, PNUD, UNFPA, INE.
- Andrenacci, L. y Repetto, F., (2006) "Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía"; en MOLINA, Carlos Gerardo (editor): *Universalismo básico: hacia una nueva política social en América Latina*; Washington, BID-Planeta, 2006.
- Barba Solano [compilador] (2009) "Retos para la integración social de los pobres en América Latina", CLACSO, Buenos Aires
- Bec, Colette (2014) *La Sécurité sociale. Une institution de la démocratie*. Éditions Gallimard, Paris.
- Boado, Marcelo; Fernández Tabaré (2005 a) 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-Departamento de Sociología, Montevideo.
- Boado, Marcelo; Fernández Tabaré (2005 b) Cambios en la distribución social del ingreso en Uruguay, 1998-2003. *Papeles de Población* 11 (44), abril-junio, 43-81. Toluca, Mexico.
- Calvo J.J. (2001). Las necesidades básicas insatisfechas en Uruguay según el Censo de Población de 1996. Programa de Población. Unidad Multidisciplinaria. UDELAR, Montevideo.
- Castel, Robert (1997) *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Esping-Andersen, Gosta (2000). *Fundamentos sociales de las economías post industriales*. Barcelona: Ediciones Ariel.
- Fernández, Tabaré; (2003). Determinantes de la pobreza en contextos de ajuste estructural. El caso de Uruguay entre 1991 y 2001, en *Papeles de población*, vol.9 no.35 Toluca
- Filgueira, Fernando. (2009). Capítulo II. América Latina y las marcas distintivas de su desarrollo social: una comparación global. En: *El desarrollo maniatado en América Latina. Estados superficiales y desigualdades profundas*. CLACSO, Buenos Aires.
- Filgueira, Fernando (1998) "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: Residualismo y Ciudadanía Estratificada." en *Ciudadanía y política social*, San José: FLACSO/SSRC
- Ferreira Coimbra, Natalia; Forteza, Alvaro (2004). *Protección social en Uruguay. Financiamiento, cobertura y desempeño; 1990-2002*, Oficina Internacional del Trabajo, Santiago de Chile.
- Kaztman, Ruben (1999), *Activos y estructura de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. CEPAL.
- Kaztman y Filgueira (2001) *Panorama de la infancia y la familia en Uruguay*. IPES, Ucedal, Montevideo.
- Kaztman, Rubén, (2001) '*Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos*', *REVISTA DE LA CEPAL*,.
- Gough, Ian & Wood, Geof, (2004). *Welfare regimes: linking social policy to social development*. Paper presented at the Conference [sn].
- Kessler, Gabriel, (2003) 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.

- Longui, Augusto (2005), 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-Departamento de Sociología, Montevideo.
- Martínez Franzoni, Juliana. (2008). Domesticar la incertidumbre en América Latina: mercado laboral, política social y familias. Instituto de Investigaciones Sociales. Costa Rica.
- Merklen, Denis (1999), La cuestión social al sur desde la perspectiva de la integración. Revista de Ciencias Sociales. Departamento de Sociología, N°16, 1999, pp16 FCU, Montevideo
- Merklen, Denis (2009) Quartiers populaires, quartiers politiques. La Dispute, Paris.
- Merklen, Denis(2001), Vivir en los márgenes. La lógica del cazador, en Svampa, M. (comp.)Desde Abajo. Buenos Aires, UNGS-Biblos.
- Mesa-Lago, Carmelo, (1986) '*Seguridad social y desarrollo en América Latina*', *Revista de la CEPAL*, Revista CEPAL, 131-46
- Mesa Lago, Carmelo (2004): La reforma de pensiones en América Latina. Modelos y características, mitos y desempeños, y lecciones, en Katja Hujo,
- Midaglia, Carmen; Robert, Pedro (2001) Uruguay: Un caso de estrategias mixtas de protección para sectores vulnerables. CLACSO, Buenos Aires.
- Midaglia, Carmen y Antía, Florencia (2007) La izquierda en el gobierno ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?Revista Uruguaya de Ciencia Política, 16: 131-157.
- Papadópulos, Jorge 1992 Seguridad Social y Política en el Uruguay, CIESU, Montevideo..
- Paugam, Serge (1991) La disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté. PUF, Paris.
- Quiñones, Mariela y Supervielle, Marcos. (2009). ¿Es posible concebir políticas de inclusión social alternativas?, *Psicoperspectivas*, VIII (2), 57-81. <http://www.psicoperspectivas.cl>
- Sembler (2006), ¿Estratificación social y clasessociales?. Una revisión analítica delos sectores medios. Serie Políticas Sociales, CEPAL, Chile
- Terra, J.P. (1988), Estado nutricional y desarrollo sicomotor en los niños de las familias pobres en Cuadernos del Claeh, Vol.13, N°47
- Terra, J.P. (1986), La infancia en el Uruguay (1973-1984): efectos sociales de la recesión y las políticas de ajuste, CLAEH, Montevideo.
- Veiga, Danilo (2005) Desigualdad y exclusión social: estudio de caso del Gran Montevideo, en El Uruguay desde la Sociología IV, Facultad de Ciencias Sociales-Departamento de Sociología, Montevideo.

Fuentes documentales:

- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2008), Plan de Equidad, IMPO: Montevideo.
- Frente Amplio (2003), Documento: "Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005-2010", aprobado en el IV Congreso del Frente Amplio, diciembre de 2003, Montevideo.
- Frente Amplio (1998), Documento del III Congreso Extraordinario "Compañero Alfredo Zitarrosa" realizado los días 20, 21 y 22 de noviembre, Montevideo.
- Tabaré Vazquez, 'Uruguay Social. Emergencia y políticas estructurales' (El gobierno del cambio. La transición responsable. Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría, 2004).