



**EL ROL DE LAS POLÍTICAS SOCIALES FRENTE A LA VULNERABILIDAD SOCIAL
EN EL GOBIERNO DEL FRENTE AMPLIO, URUGUAY.**

Lorena Custodio

lorena.custodio@gmail.com

Universidad de la República (FCS), Université Sorbonne Nouvelle (IHEAL-CREDA)

Uruguay



RESUMEN

En esta ponencia se presenta un análisis preliminar, realizado en el marco de la tesis de doctorado, sobre el rol de las políticas sociales frente a diferentes situaciones de exclusión y pobreza, durante el gobierno del Frente Amplio, en Uruguay. Nos preguntamos: ¿cuál ha sido la orientación de las políticas sociales: orientadas a la pobreza, al trabajo, a la desigualdad? ¿Cuál ha sido la concepción de la protección social? Para ello, realizamos un análisis documental a partir de los programas de gobierno y propuestas elaboradas por el Frente Amplio en sus tres periodos de gobierno (2005 a la fecha).

Uruguay, desde inicios del SXX, se ha caracterizado por el lugar central que ocupó el Estado en la promoción del acceso “universal” de servicios sociales (educación, salud) y de la seguridad social. A partir de la crisis económica de principios de siglo, que contrajo un aumento importante del desempleo, un descenso del ingreso real de los hogares y elevados niveles de pobreza, el esquema de seguridad social con soporte principalmente en la formalidad del trabajo se ve fuertemente reducido. 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.

En 2005, cuando accede el Frente Amplio al gobierno implementa el Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES) buscando asistir a situaciones de vulnerabilidad social en respuesta a la crisis y al deterioro social consecuente. Surge como un programa transitorio de transferencias monetarias, articulando otros componentes (socio-educativos, socio-laborales, de emergencia habitacional y alimentarios). Sucede en paralelo a la creación del Ministerio de Desarrollo Social. Finalizado el PANES se avanza hacia el Plan de Equidad intentando acentuar el perfil del Estado social, promoviendo reformas estructurales y componentes de asistencia y protección social. Esta intención se quiere profundizar con la “Reforma Social” en 2011 cuando se incorporan los programas de intervención social de proximidad como nuevas estrategias hacia la extrema vulnerabilidad. En el tercer periodo de gobierno del Frente Amplio (2015 a la fecha), el desafío y la prioridad para la política social es la puesta en marcha y el desarrollo del Sistema Nacional Integrado de Cuidados.

Diferentes enfoques han orientado la protección social en América Latina. Estas orientaciones traducidas en determinadas políticas y programas sociales pueden generar mecanismos de integración o de reproducción de la exclusión, a veces hasta contradictorios a sus propios objetivos. Nos proponemos entonces comprender si la concepción de la política social implementada por la izquierda uruguaya se orienta hacia la integración social, funciona como un mecanismo de reproducción de la exclusión o constituye una garantía de piso mínimo que alivia las necesidades. ¿Cuáles son sus fundamentos y qué concepción de la protección social encontramos en las propuestas de gobierno del Frente Amplio?



ABSTRACT

In this paper, we present a preliminary analysis realized in the context of the doctorate's thesis. We analyse the role of the social policies for the reduction of poverty and social exclusion, during the government of the Frente Amplio, in Uruguay. We wonder: which has been the orientation of the social policies: orientated to the poverty, to the work, to the inequality? Which has been the conception of the social protection? For it, we realize a documentary analysis of the programs of government elaborated by the Frente Ampio in three periods of government (2005 to the date).

Uruguay, from the beginning of the SXX, has been characterized by the central place that occupied the State in the promotion of the "universal" access to social services (education, health) and of the social security. By the economic crisis at the beginning of the century, which contracted an important increase of the unemployment, a decrease of the homes's revenue and high levels of poverty, the scheme of social security, supported principally at the formal work, seems strongly limited. The system of social protection established didn't give response for all the situations and social risks.

In 2005, when the Frente Amplio accedes to the government, it implements the Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES), in response to the crisis and the situations of social vulnerability. It arises as a transitory program of monetary transfers, articulating other components (education, work, emergency habitacional and food). This happens at the same moment that the creation of the Social Development Ministry. Finished the PANES, the Plan de Equidad is created, trying to accentuate the profile of the social State, and promoting structural reforms and components of assistance and social protection. This intention wants to be reinforced with the "Social Reform " in 2011, when the programs of social intervention of proximity are created as new strategies towards the extreme vulnerability. During the third period, the government of the Frente Amplio (2015 to the date) develops the Sistema Nacional Integrado de Cuidados.

Different approaches have orientated the social protection in Latin America. These orientations translated at social programs can generate mechanisms of integration or mechanisms of exclusion reproduction. We propose to understand if the conception of the social politics implemented by the Frente Amplio is orientated towards the social integration, or as a mechanism of exclusion reproduction or it constitutes a guarantee of minimal floor for the people's needs. What is the conception of the social protection that we find at the offers of government of the Frente Amplio?

Palabras clave

Políticas sociales, pobreza, Uruguay

Keywords

Social policies, poverty, Uruguay



I. Introducción

En esta ponencia, nos proponemos analizar el rol de las políticas sociales y del sistema de protección social uruguayo frente a diferentes situaciones de exclusión y pobreza, durante los tres periodos de gobierno del Frente Amplio (2005 hasta la fecha). En este sentido, nos preguntamos ¿cuál ha sido la orientación y concepción que han tenido las nuevas políticas sociales destinadas a enfrentar las situaciones de vulnerabilidad social? ¿Han estado orientadas a la pobreza, al trabajo, a la desigualdad? ¿Han contemplado la perspectiva de derechos o se trata más bien de ayudas sociales?

Para dar respuesta a estas preguntas realizamos un análisis, de carácter preliminar, de documentos y fuentes escritas¹ sobre la relación que la política social implementada por Frente Amplio ha mantenido con la pobreza y la vulnerabilidad social, identificando cuál ha sido la concepción de la protección social a partir de las propuestas para abordar esta problemática.

El Frente Amplio ganó las elecciones nacionales por primera vez en Uruguay a fines de octubre de 2004, comenzando su primer gobierno en marzo de 2005. El contexto en el cual comenzó a gobernar devenía de una importante crisis económica y social, que conllevó a la existencia de una gran cantidad de personas que enfrentaban situaciones de vulnerabilidad y desafiliación social en el marco de pérdida de empleos, desregulación laboral, y disminución de salarios. Por ejemplo, en el año 2004, había un 40% de personas en situación de pobreza monetaria, un 13% de desempleo (cuyo máximo histórico fue en el año 2002 con un 17%), un 40% de ocupados sin registro a la seguridad social². En este contexto, la protección social que había estado basada fundamentalmente en el trabajo formal asalariado y bajo el modelo de la familia “nuclear” resultó insuficiente, reducida.

Como se señala en varios estudios (Mesa Lago, 2004; Filgueira, 1998; Martinez, Franzoni, 2008, Midaglia y Robert, 2001, Midaglia y Antia, 2007), con diversos matices de interpretación, Uruguay

¹ Ver Fuentes documentales.

² Fuente: INE, Observatorio Social DINEM-MIDES.



se ha caracterizado por la importancia que asumió el Estado como proveedor y distribuidor de bienestar, aunque de forma estratificada, desde inicios del siglo XX. El Estado aparece como garante de la cohesión social y de los riesgos sociales vinculados al trabajo asalariado formal (accidentes, desempleo, despido), a la vejez (invalidez, vejez, sobrevivencia), y también como proveedor de servicios básicos como la salud y la educación. Las prestaciones asistenciales y focalizadas fueron marginales hasta la década de los 80³. (Midaglia y Antia, 2007). Hasta ese entonces, predominaban los programas y políticas sociales vinculadas a la seguridad social y a los riesgos de los trabajadores formalizados, y estaban fundamentalmente a cargo del Banco de Previsión Social (BPS).

A partir de los años 80, surgen programas específicos para grupos “dañados”: personas en situación de calle, privadas de libertad, madres adolescentes e infancia “abandonada”, principalmente a cargo del Instituto del Niño y Adolescente en Uruguay (INAU⁴) y de proyectos de organizaciones de la sociedad civil (OSC). Estas últimas comienzan a tener un rol importante en la provisión de bienes sociales y en la ejecución de programas sociales para los más “vulnerables”, así como también en la representación de la pobreza y de sus territorios. (Merklen, 2009; Midaglia y Robert, 2001)

La matriz del Estado social uruguayo no se modificó de modo sustantivo hasta la década de los 90, donde 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 y redefinición del rol del Estado, que pasó de tener un rol “integrador” a tener un rol “negociador”. (Midaglia y Robert, 2001). Habrá que esperar hasta el año 2005 para que el Estado “recupere” una presencia importante en lo social, con la llegada de un partido de izquierda al gobierno nacional.

³ 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).

⁴ Hasta el 2004, se lo denominó Instituto Nacional del Menor (INAME).



Cechini y Martínez (2011) identifican diversos enfoques que han orientado la protección social en América Latina: basada en el empleo formal, en la atención frente a situaciones de emergencia, la protección como inserción social, y aquella entendida como una garantía de protección ciudadana. A esto se suma el ferviente debate sobre los programas de transferencias monetarias, los que han sido instrumentados en forma prolifera en la región a fines y a comienzo del SXXI. Se debate sobre su diseño, sus objetivos, la arquitectura institucional y su articulación con resto del sistema de protección social, así como los resultados obtenidos. (Valencia, 2008; Sepúlveda, 2014; Robles, 2013; Martínez, 2013).

En este sentido, consideramos que las orientaciones que se desprenden de las políticas pueden traducirse en mecanismos contradictorios a sus propios objetivos. Por ejemplo, las propias exigencias para el ingreso y permanencia de las personas dentro del sistema pueden estar operando como desestímulo a la integración social, reproduciendo lógicas de exclusión (Merklen, 2009; Álvarez Leguizamón, 2011).

En esta ponencia realizamos el ejercicio de mirar la nueva orientación que el Frente Amplio le dio a la política social en sus programas y propuestas de gobierno, a partir de un esquema de interpretación distinto al comúnmente utilizado para el continente latinoamericano. ¿Por qué? Porque tratamos de buscar una perspectiva con un horizonte de comparación exigente en términos de concepción de derechos, de acceso y calidad a los servicios. Uruguay resulta en el análisis comparado de los sistemas de protección social y de los regímenes de Bienestar en América Latina siempre bien posicionado. Es clasificado por las distintas tipologías en el extremo que refiere a la desmercantilización de los riesgos sociales y a la amplia cobertura estatal de los servicios y prestaciones. (Midaglia y Antia, 2017).

Queremos entonces, realizar el ejercicio de confrontar la orientación de la política social propuesta por la izquierda uruguaya con un esquema analítico exigente. Para ello recurrimos a Colette Bec quien realiza un estudio de la seguridad social en Francia y nos permite construir categorías



analíticas de dos visiones confrontadas de la protección social (Bec, 2014). Este análisis nos permite reflexionar sobre algunos indicios existentes en las concepciones de la política social que ha predominado en el gobierno del Frente Amplio, y por lo tanto sobre los avances y desafíos para avanzar hacia una sociedad con mayor justicia e igualdad.

II. El contexto: el Mides y la política social de la izquierda

A partir de la llegada del Frente Amplio al gobierno nacional en el año 2005 hasta la fecha, podemos distinguir al menos cuatro “momentos” importantes de la política social instrumentada. Estos momentos 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 (Mides). Los hemos construido haciendo foco en las prioridades políticas que se ha fijado el Mides y en los principales programas y políticas que ha implementado o impulsado (Ver Tabla 1).

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 Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES). 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 PANES y menos importancia tuvo la creación de la propia institución⁵.

El PANES consistió en un programa de transferencia monetaria, de carácter transitorio, para atender la situación de emergencia social por la que transitan muchos hogares uruguayos. Tuvo otros componentes complementarios a la prestación monetaria: programas socioeducativos para la

⁵ “Raconto sobre cómo, por qué y para qué se fundó el Mides”, por Selva Braselli, disponible en: <http://laondadigital.uy/LaOnda2/661/A6.htm>



integración social y el trabajo, atención de la urgencia alimentaria y de vivienda, alfabetización para adultos). Luego de dos años y medio, el programa finalizó.

El segundo momento lo identificamos, una vez finalizado el PANES, cuando se pone en marcha el Plan de Equidad⁶, a partir del año 2008. Este plan, aún vigente, 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, 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, programas de atención a la discapacidad).

Lo que hemos distinguido como un 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 permanecían⁷. En ese periodo, 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 intervenidas, con el propósito de dar respuesta a las situaciones más extremas de vulnerabilidad social. La distinción de este periodo como un “tercer momento” puede resultar cuestionable para algunos actores del quehacer político, en el sentido que sostienen la continuidad y vigencia del rumbo que se tomó con el Plan de Equidad y el cual no fue sustantivamente modificado según ellos. No es el objeto en esta ponencia abordar esta problematización, sólo dejar explícito que la construcción del tercer momento es una interpretación propia.

⁶ Plan de Equidad, 2007

⁷ A pesar de la baja de la pobreza monetaria a 10% de las personas en 2014, el crecimiento económico del país, existían entonces y aún existen personas en situación de extrema vulnerabilidad.



En este periodo, surge 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 realizan diagnósticos, propuestas y comienza algún programa piloto para las personas en situación de dependencia severa⁸.

Finalmente, el cuarto momento lo ubicamos desde el 2015 a la fecha, con la asunción de las nuevas autoridades ministeriales que fueron a su vez las primeras que estuvieron a cargo del Ministerio en 2005 (Marina Arismendi como Ministra y Ana Olivera como Subsecretaria). Actualmente el Mides tiene 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.

⁸ 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.

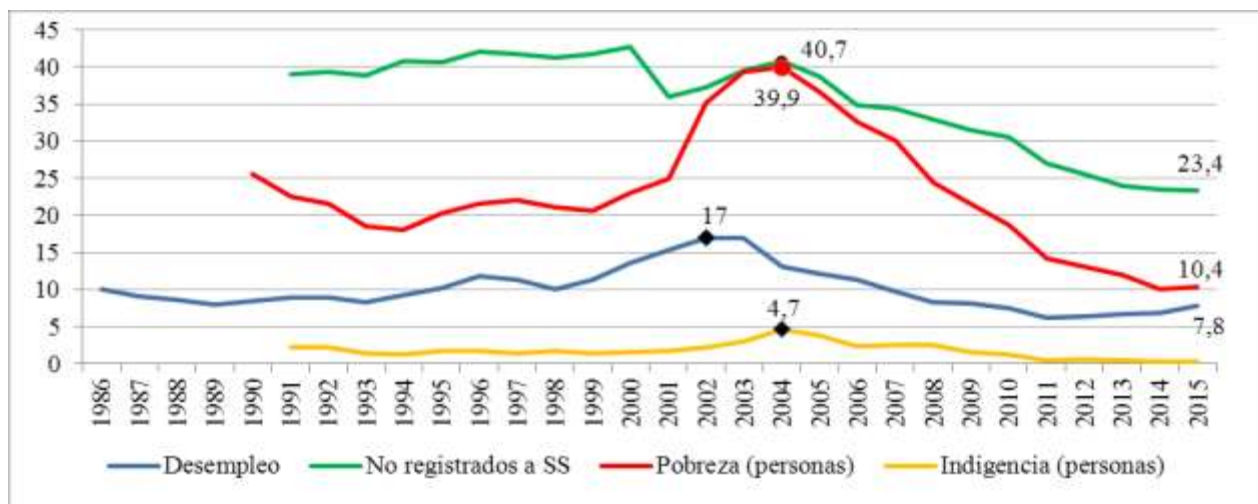
Tabla 1: Momentos de la política social durante los tres gobiernos del FA (2005-2019)

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 - 7 zonas	Sistema Nacional Integrado de Cuidados

Fuente: elaboración propia.

Nos parece importante recordar que este período fue acompañado por un buen desempeño de los indicadores que clásicamente son utilizados para medir la evolución del bienestar del país. Sólo a modo de ejemplo mencionamos algunos: la pobreza bajó del 40% de personas en 2004 a 10% en 2015, también lo hizo en términos generales la tasa de desempleo, el porcentaje de trabajadores sin registro a la seguridad social que pasó de un 41% en 2004 al 23% en 2015. Aumentaron los salarios a partir de la reinstalación de los Consejos de Salarios en 2005, aumentó el salario mínimo nacional y se votaron leyes para la protección de los derechos laborales de las trabajadoras domésticas, de los trabajadores rurales y de los trabajadores independientes vinculados a la cultura.

Grafico 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. (1986-2015)

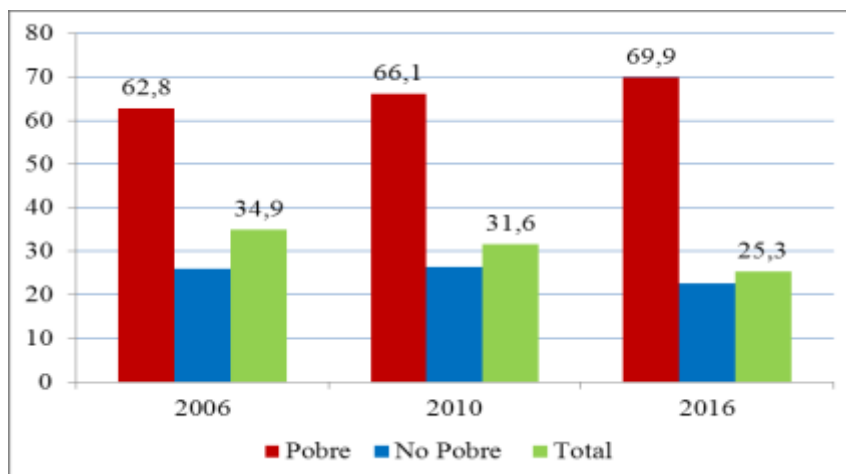


Fuente: INE, Observatorio Social (DINEM, MIDES)

Sin embargo, existe un segmento de población que suele denominarse “el núcleo duro de la pobreza” que persiste, y que sigue siendo objeto importante de la política social del Mides. Existen brechas sociales que no logran reducirse, por ejemplo el desempleo y la informalidad laboral no sólo son más frecuentes entre los pobres y vulnerables, sino que la brecha aumenta respecto al resto de la población. En el año 2006, el 63% de los trabajadores pobres no estaban registrados en la seguridad social, esta cifra aumenta a 70% en 2016. Según datos del Mides⁹, la informalidad es tres veces mayor en la población de extrema vulnerabilidad que en el resto de la población no vulnerable (63% frente a 19%). Estos datos serán relevantes para tener presentes cuando abordemos las reflexiones finales.

⁹ DINEM-MIDES, 2015, disponible en: <http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/61721/1/caracterizacion-de-la-poblacion-segun-nivel-de-vulnerabilidad.-2015.pdf>

Grafico 2: Porcentaje de ocupados que no están registrados a la seguridad social según situación de pobreza, en 2006, 2010 y 2016.



Fuente: INE, Observatorio Social (DINEM, MIDES)

III. Visiones de la protección social: un marco de interpretación

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, 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 en el individuo, entendiendo a esta como libertad y responsabilidad.

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

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

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



IV. Hacia una concepción híbrida de la protección social: entre la dualidad y la solidaridad.

A partir de la consideración de los cuatro momentos de la política social que identificamos y desarrollamos anteriormente, y de acuerdo a las categorías construidas que permiten analizar la visión de la protección social según C.Bec, elaboramos la siguiente matriz (Tabla 3), aún de carácter preliminar. 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. Refiere en tanto a un ensayo preliminar para comenzar 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 demostraran estar en dicha situación¹⁰.

El segundo momento, con el Plan de Equidad, 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 habla sólo de atender la emergencia social y la pobreza, sino que se introduce el objetivo de reducir las desigualdades. Y esto se va a trasladar hacia los siguientes momentos. El Plan de Equidad

¹⁰ 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. (Plan de Equidad, 2007)



constituyó un punto de inflexión en la concepción de la protección social del Frente Amplio. Por otra parte, ya no se trata de dar respuesta a las situaciones de emergencia, sino de promover la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad.

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.

Por último, en el cuarto momento, lo que se 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.

Sin embargo, encontramos dos aspectos claves que definen los momentos de manera “típica”: el financiamiento y la noción de riesgo. Por un lado, el financiamiento de la seguridad social que es un derecho de los trabajadores formales resulta fundamentalmente 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 “híbrida”; es decir, integrando aspectos de una visión solidaria de la protección social. Lo que podría dar indicios a pensar que se avanza a una conceptualización de la protección social que podrá ir hacia la concepción solidaria o que encontrará una forma “híbrida” en sí misma. En cualquiera de los dos

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

Tabla 3: Análisis de la visión de la protección social del FA

	Emergencia	Equidad	Desigualdades	Cuidados
Concepción protección social	Lucha contra pobreza y exclusión DUALISTA	Pobreza y desigualdad HIBRIDO	Pobreza y desigualdad HIBRIDO	Pobreza y desigualdad HIBRIDO
Objeto	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.
Noción de Riesgo	Estructural	Estructural	Estructural	Estructural
Principios de justicia social	Ayuda a personas en dificultad	Igualdad de oportunidades	Igualdad de oportunidades	Igualdad de oportunidades
Financiamiento	Cotizaciones y presupuesto nacional	Cotizaciones y presupuesto nacional	Cotizaciones y presupuesto nacional	Cotizaciones y presupuesto nacional
Atención al riesgo	Materializado	Materializado	Materializado	Materializado y prevención
Fundamentación del costo	Emergencia	Solidaridad, redistribución, con equilibrio financiero	Solidaridad, redistribución, con equilibrio financiero	Solidaridad, redistribución, con equilibrio financiero

Fuente: elaboración propia, a partir de fuentes documentales.



V. Reflexiones finales

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 la fecha (trabajadores informales, empleo doméstico y rural, personas en situación de extrema vulnerabilidad). También es claro que el criterio de acceso a esta protección cambia, ya no son los trabajadores quienes tienen derecho a una protección social, sino que se abre el abanico de prestaciones para aquellas personas cuya situación sea de pobreza o vulnerabilidad social (sean o no trabajadores). Algunas de las nuevas prestaciones tienen carácter de derecho, otras constituyen ayudas; pero para acceder a ellas hay que demostrar la condición de necesidad.

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, aun sin lograrlo. Encontramos que en la conceptualización de la protección social, se toma 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 de las prestaciones.

Es decir, que si bien en la conceptualización general de la protección social se 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 digno, es decir: el derecho a la protección 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 ampliaron 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 la categoría laboral.

En suma, resulta interesante pensar en lograr articular un sistema solidario que vincule lo que hoy aparece como esferas 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.

VI. Bibliografía

- Álvarez Leguizamón, Sonia (2011) " Gubernamentalidad neoliberal y focopolítica en América Latina: los programas de transferencia condicionadas ¿Políticas de cohesión social con los pobres? en Barba Solano, Carlos y Cohen Néstor (coords.) Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina (Buenos Aires: CLACSO)
- Bec, Colette (2014) La Sécurité sociale. Une institution de la démocratie. Editions Gallimard, Paris.
- 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.
- Martínez Franzoni, Juliana. (2008). Domesticar la incertidumbre en América Latina: mercado laboral, política social y familias. Instituto de Investigaciones Sociales. Costa Rica.
- Mesa Lago, Carmelo (2004) La reforma de pensiones en América Latina. Modelos y características, mitos y desempeños, y lecciones, en Katja Hujo,



- Merklen, Denis (2009) *Quartiers populaires, quartiers politiques*. La Dispute, Paris.
- 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.
- Midaglia, Carmen y Antía, Florencia (2017) *Bienestar y Protección Social en América Latina – Abordajes Conceptuales y Metodológicos para el MERCOSUR*, Instituto Social del Mercosur, Asunción.
- Robles, Claudia (2013) "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) *Persistencias de la pobreza y esquemas de protección social en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO)
- Sepulveda, Magdalena (2014) *De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Valencia Lomelí, Enrique (2008) *Las Transferencias Monetarias Condicionadas Como Política Social en América Latina. Un Balance: Aportes, Límites y Debates* (Annual Review of Sociology)

Fuentes documentales:

- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, *Plan de Equidad, 2007* (Montevideo: IMPO)
- Frente Amplio, "Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005 – 2010", diciembre 2003.
- Frente Amplio, "V Congreso extraordinario Zelmar Michelini", diciembre 2008.
- Frente Amplio, "VI Congreso extraordinario Compañero Hugo Cores. Declaración final", noviembre 2013.
- Frente Amplio, "Bases programáticas. Tercer Gobierno Nacional del Frente Amplio 2015-2020", marzo 2014.
- Olesker, Daniel "El sistema de protección social en Uruguay" en Seminario internacional Políticas públicas para la igualdad: hacia sistemas de protección social universal (Montevideo: CEPAL), 2013.
- Vázquez, Tabaré "El gobierno del cambio", Frente Amplio, del ciclo La transición responsable, julio-octubre, 2004.
- Vázquez, Tabaré, "URUGUAY X +: POLITICAS SOCIALES", Setiembre 2014.