



Carmen **MIDAGLIA***

*. Doctora en Ciencias Sociales por el Instituto de Pesquisas de Rio de Janeiro (IUPERJ). Especialista en temas de reforma social y políticas públicas. Integrante del grupo de Pobreza y Políticas Sociales de CLACSO y co-coordinadora del grupo de Políticas Públicas de ALACIP. Integrante del Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República e-mail: carmen.midaglia@cienciassociales.edu.uy

Guillermo **FUENTES***

*. Doctor en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid. Especialista en temas de reforma social y administración pública. Integrante del Instituto de Justicia Social Desigualdades. Docente del Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. e-mail: guillermo.fuentes@cienciassociales.edu.uy

Manuel **GARCÍA REY***

*. Licenciado en Sociología y Maestrando en Sociología por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Asistente de investigación del grupo I+D "Bienestar y coaliciones sociales en los dos ciclos del Estado uruguayo". Integrante del Instituto de Justicia Social y Desigualdades, Universidad de la República. e-mail: manuel.garcia@cienciassociales.edu.uy

PRESENTADO: 15.05.25

ACEPTADO: 20.07.25

121

¿ATRAPADOS SIN SALIDA? IMPACTOS DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL BIENESTAR RESIDUAL DESDE EL CASO URUGUAYO.

Resumen

El artículo busca analizar cómo el diseño y la orientación de nuevas políticas sociales, focalizadas hacia sectores con vulnerabilidad socioeconómica, generan efectos duales en los sistemas de protección. Por un lado, amplían la cobertura incluyendo a nuevos ciudadanos trascendiendo su pertenencia al mercado formal de trabajo; por otro, segmentan el acceso y profundizan la estratificación de beneficios. Asimismo, la focalización tiende a promover desconfianza ciudadana hacia la población beneficiaria, con impactos negativos en la opinión pública. El artículo aborda en profundidad la experiencia uruguaya como referencia significativa, a partir de datos secundarios, análisis documental y, principalmente, una encuesta representativa sobre preferencias de bienestar social en el país.

Palabras Clave: Políticas sociales; Percepciones ciudadanas; Bienestar residual.

Summary

This article analyzes how the design and orientation of new social policies, particularly those that are focused on socioeconomically vulnerable sectors, generate dual effects within welfare schemes. On one hand, they expand coverage by including new citizens without question their participation in the formal labor market; on the other, they segment access and deepen the stratification of benefits. At the same time, targeting tends to foster public distrust toward beneficiaries, with negative repercussions on public opinion. The article examines the Uruguayan experience in depth as a significant reference, drawing on secondary data, documentary analysis, and, primarily, a representative survey on social welfare preferences in the country.

Key words: Social policies; Public perceptions; Residual welfare.

INTRODUCCIÓN

Desde los años noventa del siglo pasado, los diferentes países de América Latina han promovido un conjunto de prestaciones sociales de asistencia social dirigidas exclusivamente a las poblaciones en situación de pobreza y vulnerabilidad (Cecchini y Atuesta, 2017). En este marco, los grupos sociales históricamente excluidos de la clásica seguridad social asentada en el empleo formal fueron especialmente contemplados a partir de una estrategia política de ampliación de la provisión pública social.

Esta fue la respuesta diseñada para cubrir algunas necesidades de los grupos sociales que se encontraban al margen de un paquete de prestaciones públicas y que, al mismo tiempo, comenzaban a sufrir las consecuencias sociales y económicas de las reformas realizadas en el marco del pasaje hacia un modelo de desarrollo de orientación al mercado. Estos mecanismos de inclusión social se instalaron en un contexto de “austeridad permanente”, que al mismo tiempo se tradujo en recortes de las intervenciones estatales, privatización y tercerización de servicios públicos y de control del gasto social (Pierson, 2006).

Este ciclo comenzó a cambiar moderadamente sobre fines del siglo XX e inicios del XXI, dependiendo cada país. Más allá de considerarse un universo amplio de causas explicativas de este

fenómeno de tenue distribución de la riqueza, los factores que tienden a reiterarse son de naturaleza exclusivamente política, en un período caracterizado por el crecimiento económico regional, producto del “boom de las commodities”.

Entre ellos figuran: la competencia electoral por el voto de los sectores populares y la presión de actores colectivos, sobre todo sindicatos, pero en particular de nuevos movimientos sociales que se configuraron como “perdedores” de la reforma socioeconómica (Garay, 2016); la presencia de gobiernos de izquierdas o progresistas, a veces en alianza con los sindicatos, con “sensibilidad social” que incluyen en la agenda el combate a la pobreza (Cook y Bazler, 2013; Carneiro, Fuentes y Midaglia, 2020); y la incidencia de los organismos financieros internacionales en la promoción de prestaciones básicas que atiendan situaciones sociales extremas, pero sin contradecir los parámetros de una economía abierta y globalizada (Sátyro, del Pino y Midaglia, 2021).

Los programas sociales de Transferencias Monetarias Condicionadas, ya sea en su versión de única prestación o de bienes combinados (renta más alimentación, capacitación laboral, etc.) surgieron como una línea de acción privilegiada en la moderación de las condiciones de vida de extrema pobreza de los hogares latinoamericanos. Es así, que estas iniciativas sociales, se convirtieron en el “sello” de la asistencia social moderna del siglo

XXI, que se extendió en la mayoría de los países de la región y que tendió a estabilizarse con recursos nacionales sustituyendo así el respaldo financiero internacional original (Midaglia y Silveira, 2016).

Las políticas sociales focalizadas en poblaciones vulnerables se presentaron como el formato más adecuado para abordar la problemática de la pobreza, hiriendo de muerte a la posibilidad de surgimiento de nuevas protecciones de carácter universal que atendieran riesgos en clave ciudadana y subsanen las situaciones socioeconómicas críticas. Estas prestaciones se inscribieron en diversos marcos institucionales de bienestar, generando impactos específicos respecto a la oportunidad y conveniencia de estas nuevas iniciativas, ya sea al interior de esos esquemas como en la opinión pública (Midaglia, Castillo y Fuentes, 2011).

El objetivo de artículo se centra en mostrar cómo el diseño de las políticas sociales focalizadas en los sectores vulnerables y los encuadres institucionales en los que se localizan, generan impactos políticos e institucionales adicionales que complejizan los sistemas nacionales de protección social, diferenciando y separando a los beneficiarios, y simultáneamente promoviendo valoraciones ciudadanas negativas sobre los grupos que acceden a esos bienes públicos.

Para esto, se realizará un análisis en profundidad del caso uruguayo, en clave de ejemplo para identificar los efectos mencionados. Las fuentes de información que utilizará este trabajo serán datos secundarios, análisis documentados y publicados, así como también una encuesta representativa sobre bienestar social en Uruguay. Este relevamiento fue realizado por el Monitor de Actitudes Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales (MAS-FCS) de la Universidad de la República (Udelar) que lleva adelante el grupo I+D “Bienestar y coaliciones sociales en los dos ciclos del Estado uruguayo”, financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Udelar. La encuesta telefónica fue implementada entre el 7 de abril y el 4 de junio de 2025 por la Unidad de Métodos y Acceso a Datos (UMAD) de la Facultad de Ciencias Sociales, a una muestra representativa de la población nacional de 825 casos, donde se relevó la opinión ciudadana sobre asuntos vinculados con

la desigualdad y la pobreza, el rol del Estado en la resolución de problemas sociales y el funcionamiento de las principales políticas de bienestar en Uruguay, entre ellas, las políticas sociales.

CONTEXTO DE REFERENCIA

En los diferentes Estados Sociales del continente, las nuevas políticas de asistencia se enmarcaron en clave de extensión de la cobertura y en el tipo y calidad de la atención de las necesidades sociales. En algunos casos, se consolidaron estructuras de bienestar de amplia cobertura en la medida que se incorporaban, aunque con beneficios diferenciados, a la mayoría de los grupos sociales. Estos casos son identificados como ejemplos de Universalismo Estratificado (Filgueira, 1998). En cambio, otros disponían de prestaciones públicas minimalistas, que apenas respondían algunos problemas sociales extremos (regímenes Excluyentes), al tiempo que un tercer grupo de países disponían de paquetes de bienes sociales específicos según el estrato socioeconómico de referencia: los regímenes Duales (Filgueira, 2007). Más allá de esta variabilidad de los esquemas de protección social latinoamericanos, estos comparten su carácter incompleto, debido a que intervienen en el marco de una economía formal con derechos laborales que incluyen el acceso a una proporción significativa de derechos sociales, al tiempo que simultáneamente convive otra realidad, de carácter informal, sin regulaciones ni garantías en materia de protección. En una proporción significativa de los países de la región, el componente formal de bienestar fue edificado sobre el mercado de empleo y adquirió características bismarckianas, que se tradujo en una clara estratificación de beneficios según ocupación y rama laboral de referencia (Palier y Martin, 2008; Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2017).

A esto se agrega que los principales sectores laborales beneficiados han sido generalmente dinámicos desde el punto de vista económico y en muchos casos políticamente relevantes (industria, empleos públicos, educación), por lo que, en consecuencia, en su órbita surgieron y se proyectaron actores colectivos con fuerte capacidad de presión para mejorar u obtener nuevas prestaciones sociales. De manera contraria, aquellos grupos pobla-

cionales enmarcados en el mercado informal de trabajo quedaron al margen de la provisión pública de bienes sociales, expresando así déficits de inclusión social, que tendieron a reflejarse en mediciones de pobreza y desigualdad (CEPAL, 2015). En este contexto, un conjunto de investigadores y organismos consideraron que las nuevas políticas de asistencia, desvinculadas del empleo formal y focalizadas en los grupos vulnerables, tenían la posibilidad de traducirse en instrumentos tendientes a, por un lado, limitar los niveles de exclusión socioeconómica regional y, por otro, debilitar los modos informales de distribución de bienes de subsistencia (clientelismo) típicos de estas latitudes (Auyero, 1997). Es así que esta fase de expansión moderada de bienestar, cuya expresión temporal se concentra en las primeras décadas del siglo XXI, es descrita como el período de la *“segunda incorporación social”* (Rossi y Silva, 2017). En esta clave de interpretación, se considera que la primera estuvo vinculada con la aprobación de las legislaciones o códigos laborales que supusieron garantías públicas a los trabajadores formales, y que se llevó a cabo atendiendo las demandas de las corporaciones o sindicatos de trabajadores. En cambio, esta segunda fase incluye en el esquema nacional de protección a aquellos ciudadanos que no cuentan con esos derechos sociales de tipo laboral, y que carecen de capacidad de acción colectiva para demandar políticas de amparo social (Rossi y Silva, 2017).

En algún sentido, estas nuevas políticas de asistencia pueden interpretarse como una buena noticia para la región, ya que podrían concebirse en términos de mecanismos de complemento, ampliación y zurcido de los vacíos de bienestar que caracterizan a estos Estados Sociales. Sin embargo, el papel que desempeñaron estas políticas sociales en la práctica fue confuso al interior de las matrices de bienestar nacional instituidas. Por un lado, esos programas se consagraron como una línea de protección permanente, ocupando un lugar específico en el aparato estatal, logrando así un encuadre organizativo propio y atendiendo los riesgos de segmentos sociales sin cobertura pública. Pero, por otra parte, generaron niveles de segmentación institucional al interior del propio aparato estatal, que tendieron a reforzar la estratificación de los beneficios públicos distribuidos (Fuentes y Midaglia, 2023). Planteado de

otra manera, las entidades públicas encargadas de implementar esas prestaciones de asistencia se convirtieron en instituciones especializadas en la administración del bienestar residual y, en la práctica, como un efecto no buscado, tendieron a diferenciar a los grupos de ciudadanos receptores de ese tipo de bienes públicos.

Los sectores más vulnerables socioeconómicamente ingresan al Estado por una puerta destinada exclusivamente a las poblaciones pobres y, en cambio, los estratos medios o medios altos acceden a la esfera estatal por instituciones encargadas de satisfacer necesidades que trascienden aquellas consideradas básicas (seguridad social, educación –y en particular la terciaria o universitaria–, etc.). De esta manera, se evidencian las diferentes aristas o caras del Estado según estrato social de pertenencia y, en consecuencia, los distintos niveles de suficiencias de la provisión estatal en la atención de los ciudadanos (O’ Donnell, 2010).

Sin lugar a dudas, según evidencian un conjunto de estudios, esos nuevos programas sociales aliviaron las condiciones de pobreza de importantes segmentos de población latinoamericana, aunque esas medidas no tuvieron el mismo impacto para moderar los niveles de desigualdad social (Valencia, 2008). Sin embargo, es importante atender analíticamente los impactos institucionales arriba mencionados, en la medida que esos efectos también tienen incidencia en la viabilidad política de la continuidad y eventual refuerzo de estas protecciones, así como de su reconversión en prestaciones de mayor envergadura.

Cabe considerar que tal vez el precio de la inclusión social a través de mecanismos públicos formales conduce, irremediablemente, no sólo a complejizar el edificio de bienestar, sino también a crear “nichos” específicos de protección diferenciados y exclusivos, que produce movimientos de los beneficiarios y que se manifiestan en traslados entre los servicios. Este fenómeno, inevitablemente, produce “estigmatizaciones” de entidades estatales proveedoras de bienes sociales, reforzando el corrimiento o huida de grupos a otros prestadores públicos y privados. Este proceso de movilidad poblacional entre proveedores de bienes no sólo produce diferenciación en el acceso y el tipo de protecciones, sino que pone de ma-

nifiesto la dificultad en el contacto de los distintos estratos sociales entre sí, y la necesidad de diferenciación de algunos de ellos, produciendo un proceso de “descreme” en la atención de un conjunto de riesgos (Midaglia y Fuentes, 2023). El corolario político de este tipo de incorporación de los segmentos sociales más pobres al esquema de bienestar, además de complejizar el esquema de bienestar en su conjunto, ya sea reforzando la estratificación de los bienes públicos y re-segmentando institucionalmente el sistema de protección, también obstaculiza la generación de coaliciones socioeconómicas que mejoren la distribución de la riqueza (Korpi y Palme, 1998).

Resulta pertinente afirmar que el precio de la inclusión social en las matrices nacionales de protección tiene impacto al interior del propio sistema, agudizando, aunque a partir de la incorporación de colectivos excluidos, las diferenciaciones originales en el abordaje de las necesidades socio-vitales que ya tenía el esquema de provisión social. La expansión residual de la intervención pública en base a políticas sociales focalizadas no se realiza en el vacío, sino que se enmarcan en un sistema con legados de bienestar que continuaron operando. Por esta razón, aquellas naciones que se caracterizaban por tener un Estado Social incompleto, pero relativamente amplio en cobertura, simultáneamente que institucionalizaron estas nuevas prestaciones públicas e iniciaron la corrección de los históricos vacíos de protección, generaron mayores diferenciaciones en la atención pública de los riesgos ciudadanos.

EL DEBILITAMIENTO DEL PARADIGMA UNIVERSAL Y LA PROMOCIÓN INSTITUCIONAL DEL RESIDUALISMO

Las nuevas prestaciones de bienestar con un diseño exclusivo o selectivo dirigido a la atención de las poblaciones con carencias socioeconómicas modifican significativamente la orientación de las políticas sociales tradicionales, asentadas en una sectorialidad o área específica de intervención y con una operativa universal en el tratamiento de los problemas sociales. Las nociones estructurantes que guían estas novedosas y modernas políticas de asistencia (Franco, 1996; Midaglia y Silveira, 2016) se resumen en:

- (i) La **focalización** de las protecciones, enfatizando las intervenciones a grupos en situación de pobreza, bajo el entendido que esos sectores sociales requerían apoyaturas públicas particulares o reforzadas.
- (ii) La **integralidad** de las políticas, afirmando que el enfoque de la actual estructura de riesgos requiere superar la sectorialidad típica de las intervenciones estatales, promoviendo abordajes conjuntos y no parciales de las necesidades sociales. La operativa integral tiende a organizarse en un tipo de provisión que combina diversos bienes públicos que se configuran en una proporción significativa de casos, en una prestación principal y otras complementarias, poniendo así bajo cuestionamiento la sectorialización de las intervenciones públicas. Se busca enfatizar que las problemáticas sociales actuales no remiten estrictamente a una única arena de política pública.
- (iii) **Inter-institucionalidad** o inter-sectorialidad de las prestaciones públicas, en términos de una consecuencia necesaria de la propia integralidad de esas nuevas protecciones.

A los criterios orientadores de estas protecciones anteriormente detalladas, se agregan otras características políticas e institucionales que han modificado la lógica de distribución de los bienes sociales básicos en la región. Una de ellas refiere a que se establecieron pautas públicas de acceso a esas prestaciones con el propósito de obstaculizar la operativa clientelar predominante en la región. De esta forma, se busca democratizar la obtención de bienes públicos, obstaculizando la operativa política discrecional con una fuerte impronta territorial registrada en América Latina (Garay, Palmer-Rubin y Poertne, 2020).

Otro aspecto para destacar refiere a los encuadres institucionales en los que se organizan estas iniciativas públicas, creándose entidades estatales particulares para su administración, de manera de expresar no sólo su estabilidad sino también la especificidad de las intervenciones. Es así que se inauguraron agencias sociales (Ministerios o Secretarías) para albergar esta colección particular de protecciones, que extendieron moderadamente

las apoyaturas públicas a diversos grupos ciudadanos, pero sin embargo no lograron refundar los esquemas de provisión social latinoamericanos. Los nuevos Ministerios Sociales (o de “Desarrollo Social”) están llamados a resolver vacíos de protección pública en el abordaje de riesgos modernos, y por eso se les adjudica, además de un rubro presupuestal particular en las cuentas nacionales, el mismo estatus institucional que sus pares sectoriales. Esas agencias estatales se estructuran internamente y organizan su oferta social de una forma particular, consagrando espacios institucionales de coordinación con diferentes organismos públicos para lograr instrumentar su paquete integral de prestaciones. También disponen de ámbitos de intercambio y articulación con asociaciones de la sociedad civil por áreas temáticas o a nivel territorial, con el fin de relevar o responder demandas sociales específicas.

El proceso de transformación que se genera en el aparato estatal regional, específicamente en la estructura institucional abocada a tratar riesgos sociales, se ha conceptualizado como un cambio “por capas” (Streeck & Thelen, 2005) que ha consistido en crear innovaciones en los márgenes que potencialmente puedan ir erosionando o modificando las lógicas existentes, que en este caso sería la fuerte sectorialización de las protecciones públicas. Estos nuevos ministerios, si bien no expresaron cabalmente la lógica del gerencialismo público asentado en los criterios de competencia y de ampliación del mercado de oferentes de prestaciones, sí apoyaron una parte de su operativa en asociaciones de la Sociedad Civil o Fundaciones, susceptibles de renovación con los cambios de gobierno. De esta manera, se busca operacionalizar institucionalmente las nociones de eficiencia en la provisión pública sin ampliación del aparato estatal, pero, a la vez, se pone de manifiesto la relevancia político-partidaria de la población a la que va dirigida la oferta pública.

Más allá que estas nuevas entidades estatales incorporaron ingredientes gerencialistas propios del modelo de desarrollo de orientación al mercado, interesa señalar que en el caso uruguayo la adopción de ese tipo de criterios fue moderada, entre otras razones, por la magnitud del propio aparato estatal y también por la orientación del gobierno

de turno, de carácter progresista. Importa afirmar que nuevos dispositivos de políticas públicas se consolidaron en unidades estables de atención ciudadana, pero simultáneamente se consagraron como eslabones residuales de los Estados Sociales regionales.

El resultado del mencionado proceso de ampliación de la provisión pública, aunque limitado, no parece responder únicamente al diseño focalizado de las nuevas protecciones sociales, sino a los encuadres institucionales en las que se enmarcan, en los que predominan lógicas de funcionamiento sectoriales en las respuestas al universo de las necesidades sociales. La consagración de Ministerios o Secretarías encargadas de administrar una oferta de bienes integrales no parece corresponderse con el patrón predominante de suministro de protecciones sociales (Midaglia, Castillo y Fuentes, 2011).

Las diferencias en la operativa de estas nuevas entidades estatales considerando el tipo de prestaciones brindadas, tendieron a manifestarse como “marcas de nacimiento” peculiares que producen un impacto sistémico dual: si bien atienden las necesidades de grupos históricamente excluidos, simultáneamente los segregan al interior del esquema de protección y se genera desconfianza en la opinión pública de su capacidad de usar adecuadamente las prestaciones otorgadas. Cabe suponer que algunos de los efectos negativos arriba enunciados se deben interpretar como el “precio político” de la incorporación de estratos sociales en esquemas regionales de provisión pública, incompletos y estratificados, donde este último rasgo tiende a reforzarse a medida que se expanden sus coberturas.

Desde una perspectiva complementaria, se podría entender la mayor complejidad que adquiere la dinámica institucional del bienestar, no sólo como consecuencia de la expansión de la acción estatal, sino del costo inevitable de optar por amparos sociales incluyentes de grupos poblacionales, recurriendo a la estrategia de redistribución calificada como “fácil” por algunos estudios (Holland y Schneider, 2017). No obstante, los problemas anotados de la institucionalización de prestaciones públicas de orientación focalizada también han tenido algunos efectos favorables para el ali-

vio de las condiciones de vida extremadamente precarias de segmentos sociales (Midaglia, 2012). Entre estos aspectos figuran:

- (i) La instalación en la agenda pública de los temas de vulnerabilidad social más allá de las coyunturas económicas recesivas, y la necesidad imprescindible de la intervención estatal en su tratamiento.
- (ii) La necesidad de consagrar mecanismos de coordinación entre las entidades públicas para lograr sinergias y complementariedades en la provisión de bienes sociales.

La colaboración intra-estado, independientemente de su potencialidad para mejorar el desempeño público en diversas áreas de actuación, se transforma en un requerimiento esencial en la consagración de políticas integrales. En ese marco, se abren discusiones sobre la generación y renovación de un conjunto de incentivos en pro de lograr las articulaciones efectivas entre las instituciones que no están establecidos en las normativas de funcionamiento de la esfera pública. Existe amplia evidencia regional respecto a que, en la operativa estatal, las articulaciones y coordinaciones de estos nuevos ministerios o secretarías con sus pares que intervienen en el área pública social no es, ni será fluida, debido al diseño institucional del aparato en la que se carece de obligaciones para coordinar, más allá de la disposición voluntaria de las autoridades de turno de las diversas agencias estatales (Midaglia, Castillo y Fuentes, 2011).

EL CASO URUGUAYO: ENTRE EL RECONOCIMIENTO Y LA DESCONFIANZA

El análisis del caso uruguayo ejemplifica la instalación y los impactos del nuevo paquete de políticas sociales, así como la instalación de un Ministerio Social especial, encargado de las prestaciones focalizadas en poblaciones vulnerables. Al igual que la mayoría de los países latinoamericanos, Uruguay promovió y estabilizó en el inicio del siglo XXI, de la mano de los gobiernos de izquierda gestionados por el Frente Amplio, un conjunto de nuevas políticas de asistencia, inaugurando para tales efectos una nueva agencia estatal específica: el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

El proceso de instalación de este nuevo tipo de provisión social, que tendió a diferenciarse del legado nacional de bienestar universal (Filgueira, 1998), se realizó en un período temporal relativamente acotado, aunque es posible identificar dos fases muy nítidas. Una primera de ensayo y experimentación, y una segunda de ajustes y consolidación (Antía et al, 2013). La etapa inicial, que podría calificarse como “de ensayo”, se consagró en el primer gobierno del Frente Amplio (2005-2009), y se pueden identificar al interior de ese período dos instancias específicas: la respuesta inmediata a la situación de urgencia social que atravesaba el país producto de la crisis económica del año 2002 y la estabilización de un conjunto de políticas sociales de carácter más permanente.

Simultáneamente a la creación del MIDES, se diseñó el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) con la finalidad de abordar en el corto plazo (dos años) las graves consecuencias socioeconómicas generadas por la crisis, que se tradujo en un aumento significativo de los niveles de pobreza, afectando principalmente a hogares compuestos por niños y jóvenes (Midaglia y Silveira, 2016). El Plan de Emergencia se instrumentó con relativo éxito en términos de cobertura poblacional y despliegue territorial, distribuyendo como prestación principal una transferencia monetaria acompañada de contraprestaciones que supusieron volver efectivas algunas inversiones públicas, a la vez que revincular el Estado con los estratos sociales más desfavorecidos (Rossi y Silva, 2017). Las exigencias consistían en la asistencia regular de sectores juveniles a los centros de educación formal y a los controles de salud según tramo etario. A esta población se agregaron las mujeres embarazadas, a las que se les requería un monitoreo periódico de la evolución de su gravidez hasta el parto para poder recibir la prestación monetaria (Midaglia y Silveira, 2016).

Una vez superado el carácter crítico de la situación social se pasó a rediseñar este plan de coyuntura, y se concibió una nueva propuesta: el Plan de Equidad. Dicha iniciativa se apoyó en los aprendizajes obtenidos en la implementación de la iniciativa anterior en términos de información poblacional –localización, condiciones sociales comprobadas, estrategias de vida y obtención de recursos, situación de la vivienda, etc.– y datos

locales –precios de canasta de bienes básicos, servicios públicos zonales, etc.–, así como en las evaluaciones puntuales del funcionamiento del plan original y sus diversos componentes. En este contexto, el Plan de Equidad pasó a concebirse como una política social estable, de significativa cobertura poblacional, en la que el monto de la transferencia se protegió por ley, proyectando ajustes periódicos acordes al costo de vida (Ley n° 18.227¹) para que ésta no perdiera poder de compra y, en consecuencia, no se desvirtuara el objetivo de la prestación, concerniente a moderar las situaciones de pobreza.

En la segunda fase, la relativa a la estabilización de estas nuevas protecciones, el análisis del caso nacional muestra la consagración definitiva del Plan de Equidad, así como también el procesamiento de una serie de cambios y ajustes menores en algunos de sus componentes. Algunos de ellos se concibieron como estrategias de vinculación con otras propuestas dirigidas a potenciar las intervenciones en territorios en los que se concentraban diversas expresiones de la precariedad social (DINEM-MIDES, 2014), en cambio, otras modificaciones supusieron la incorporación de líneas de acción adicionales tendientes a reforzar los objetivos del Plan, atendiendo de manera priorizada ciertas franjas etarias como niños/as (a través de programas tales como “Uruguay Crece Contigo”²) y jóvenes (por ejemplo, con “Jóvenes en Red”³).

En esta etapa también se consagra de forma casi definitiva el rubro presupuestal adjudicado a estas prestaciones públicas especiales, en base al costo proyectado del valor que pueden alcanzar, atendiendo los parámetros económicos del modelo vigente de desarrollo. El presupuesto asignado hasta el presente ha sido limitado, así como la suficiencia de los bienes distribuidos, resignándose así la posibilidad de concebir protecciones robustas de combate o moderación efectiva de las diferentes manifestaciones de la pobreza socioeconómica. En este contexto, la instalación del

Ministerio de Desarrollo Social refuerza una estructura pública en la que convive con ministerios fuertes, asociados con las sectoriales y con sus pares, pero considerados débiles vinculados esencialmente a intervenciones integrales, estrechamente relacionadas con la pobreza, y en particular la económica (Fuentes y Midaglia, 2023). Esta debilidad político-institucional que expresan las nuevas agencias estatales ha inhibido su potencial para coordinar dentro del propio Estado la oferta social focalizada.

En consecuencia, la presencia de estos Ministerios Sociales consolida un rol residual del componente de la política de asistencia que se ha incluido en los esquemas nacionales de protección social. El mencionado residualismo de este paquete de bienes públicos y de la institución que encuadra esa oferta también se traduce en niveles significativos de desconfianza en la opinión pública uruguaya, referida principalmente a la población que recibe ese tipo de protecciones.

PERCEPCIONES SOBRE DESIGUALDAD, ROL DEL ESTADO Y VALORACIONES SOBRE POLÍTICAS SOCIALES EN LA CIUDADANÍA URUGUAYA

Uruguay es un caso particular dentro de América Latina, ya que es un país que históricamente ha sido asociado a una estructura estatal y de provisión de bienes y servicios con fuerte predominio del Estado. Tan es así que, incluso durante las oleadas de reformas con orientación al mercado más radicales, como la ocurrida durante la década del noventa del siglo pasado, durante el auge del Consenso de Washington, este país se destacó por su capacidad de frenar los intentos privatizadores más radicales, a partir fundamentalmente de mecanismos de democracia directa. Ejemplos de ello son la reforma constitucional aprobada en 2004 a través de un plebiscito, que con el 94,7% del apoyo popular consagra el agua como derecho

1. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18227-2007>.

2. Documentación del programa disponible en: <https://guiaderecursos.mides.gub.uy/innovaportal/v/30467/1/innova.front/uruguay-crece-contigo-ucc>

3. Documentación del programa disponible en: <https://www4.ine.gub.uy/Anda5/index.php/catalog/656>

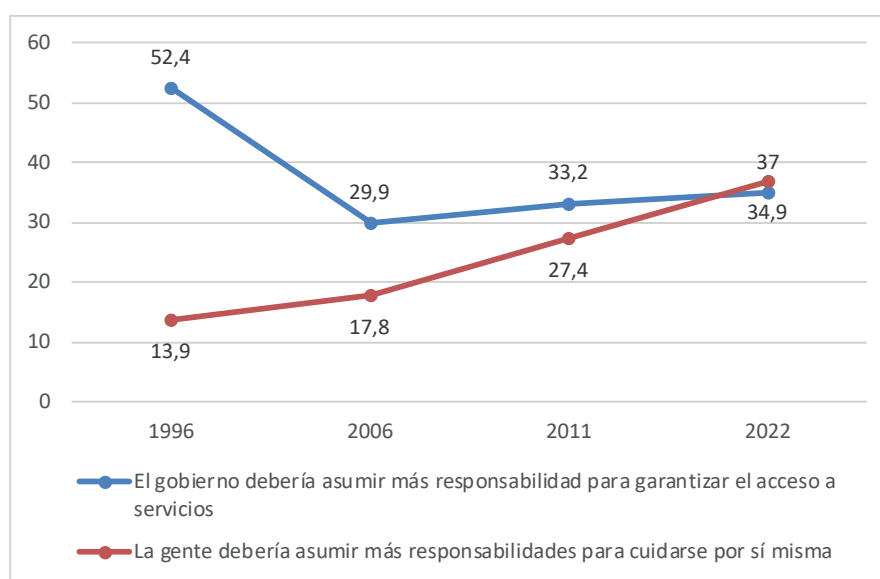
humano y establece la gestión estatal de los servicios hídricos; o el referéndum que en 1992 derogó parte de la Ley nº 16.211 o “Ley de Empresas Públicas” con un 72,5% de los votos, reglamentación del gobierno de ese entonces que suprimía monopolios estatales y autorizaba la privatización de ciertos servicios públicos. En buena medida, esta realidad se apoya en una sociedad que se piensa e imagina en clave integradora y de clases medias, con una alta valoración de las instituciones estatales como garantes de niveles mínimos de vida.

Sin embargo, este proceso no ha estado exento de distintos avances en materia de mercantilización de ciertos procesos y políticas que, al igual que ha ocurrido en otras partes del mundo, han permeado los diferentes partidos políticos, creando un “sentido común” de corte neoliberal. Al mismo tiempo, esto se ha combinado con los efectos sociales y económicos que las distintas crisis que han ocurrido en las últimas décadas han tenido sobre los procesos de integración social. Procesos compartidos con la región, tales como la infantilización de la pobreza (UNICEF, 2024), la proliferación de asentamientos irregulares (Álvarez Rivadulla,

2019) o la creciente segregación residencial (Filgueira y Errandonea, 2014; Aguiar, 2016), ponen en cuestión y tensionan las arquitecturas de bienestar existentes.

La tendencia hacia un proceso de mayor individualismo puede observarse en el mediano plazo, a partir de algunas mediciones internacionales, como por ejemplo la Encuesta Mundial de Valores⁴. Dentro de este relevamiento, puede observarse cómo para el año 1996, el 80% de las personas relevadas creía que las personas pobres lo eran porque la sociedad no les había dado suficientes oportunidades. Sin embargo, la situación se había revertido en los relevamientos de 2006 y 2011 (luego de transcurrida una administración del Frente Amplio, partido progresista), cuando una mayoría relativa declaraba que la pobreza era en buena medida una responsabilidad individual. Siguiendo esta misma línea, en el Gráfico 1 se puede observar que en las últimas décadas ha ido creciendo significativamente el número de personas que piensan que el bienestar es una responsabilidad individual, en oposición a una responsabilidad del Estado en clave colectiva, incluso llegando a revertirse la tendencia en el último año.

Gráfico Nº 1. Responsabilidad estatal vs. Responsabilidad individual



Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Mundial de Valores

4. El responsable nacional del equipo que realizó el estudio es el Soc. Ignacio Zuasnábar. <https://www.enperspectiva.net/en-perspectiva-radio/entrevistas/zuasnabar-en-la-sociedad-empieza-a-emergir-la-percepcion-de-que-el-gobierno-se-preocupa-demasiado-por-los-pobres/>

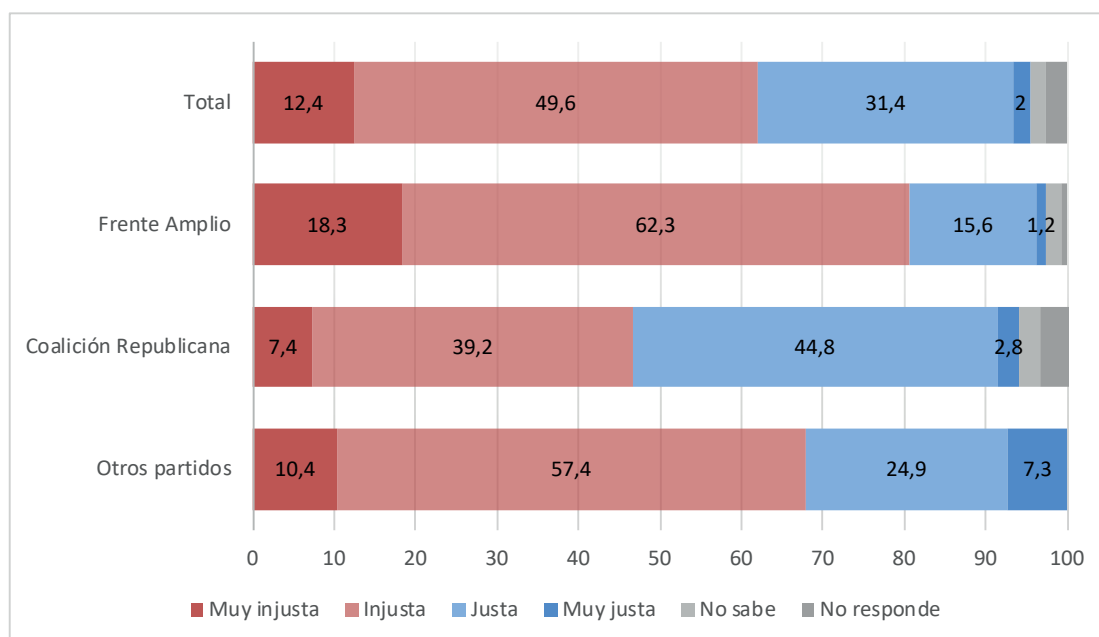
Siguiendo esta preocupación, el Monitor de Actitudes Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (MAS-FCS) realizó una encuesta de percepciones sobre el bienestar y la desigualdad en la sociedad uruguaya, durante el período de abril a junio del 2025. Los resultados que se presentan a continuación están organizados a partir del voto de las personas encuestadas en la primera vuelta de las elecciones nacionales en octubre del año 2024. A efectos de ilustrar tendencias y posicionamientos divergentes, se optó por contrastar las valoraciones de los/as votantes del Frente Amplio (FA) –coalición de centroizquierda o progresista– con aquellas personas que votaron a alguno de los partidos políticos que integraron la llamada Coalición Republicana –de derecha y/o centroderecha–: Partido Nacional, Partido Colorado, Cabildo Abierto, Partido Independiente y Partido Constitucional Ambientalista. Asimismo, se presentan los datos para “Otros partidos”, agrupando a quienes declararon haber votado a Identidad Soberana, Unidad Popular y el Partido Ecologista Radical Intransigente, aunque estos en términos generales no serán considerados para el análisis por representar un espectro político heterogéneo.

En líneas generales, el relevamiento da cuenta que, en un momento histórico caracterizado por el ascenso al gobierno de distintos partidos y lideraz-

gos de derecha con fuertes discursos anti estatistas, Uruguay mantiene niveles importantes de apoyo al Estado y de buena valoración relativa a las políticas de bienestar tradicionales como seguridad social o salud. Por otra parte, contrariamente a las tendencias que hablan de un proceso de uniformización de los partidos políticos, al menos a nivel ciudadano es posible identificar diferencias claras en el posicionamiento sobre algunos temas de los votantes de partidos de izquierda y derecha. Por eso mismo, son llamativas algunas coincidencias o relativos consensos que serán desarrollados más adelante.

Por un lado, entre las diferencias más claras a destacar se encuentra que, a nivel general, poco más del 60% de las personas encuestadas considera que la distribución del ingreso en Uruguay es «Injusta» (49,6%) o «Muy injusta» (12,4%). Al observar dentro de cada partido, dentro de los votantes del Frente Amplio un 80,6% reconoce la situación como «Injusta» o «Muy injusta», mientras que dentro de los votantes de la Coalición Republicana dicho registro cae al 47,6%. En este mismo sentido se orientan las respuestas vinculadas al grado de aceptación de la desigualdad económica existente, con una diferencia de 30,8 puntos porcentuales entre los votantes de la Coalición Republicana que consideran que la distribución del ingreso “Justa” o “Muy justa”, y los adeptos al Frente Amplio.

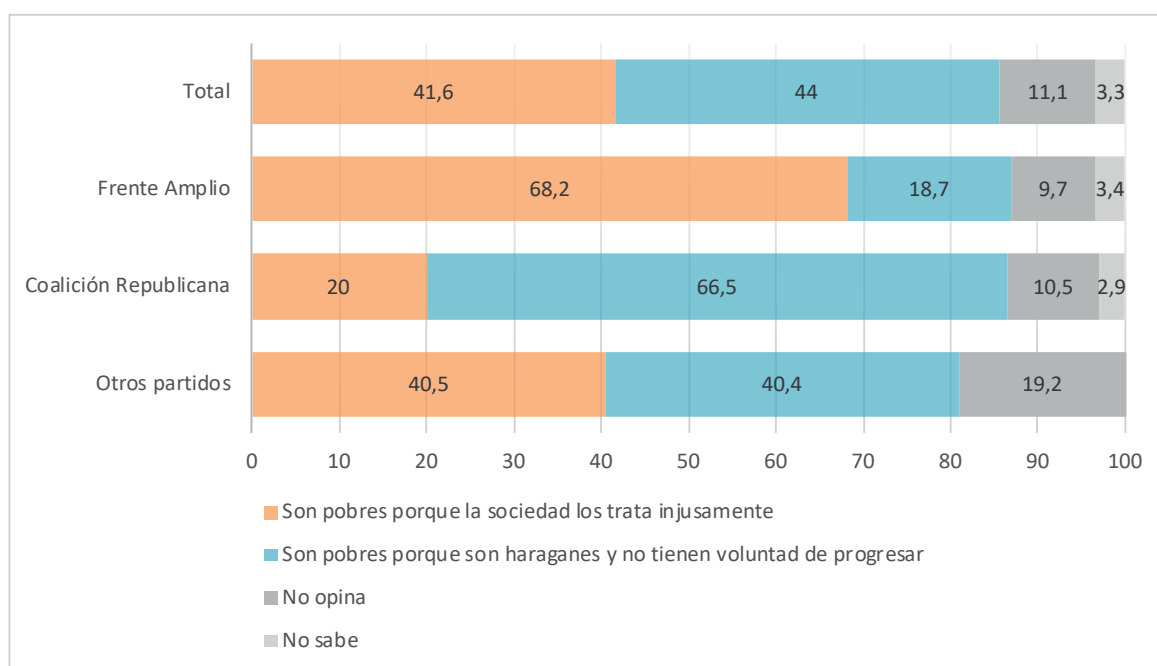
Gráfico Nº 2. Percepciones sobre los niveles de justicia en la distribución del ingreso



Por otra parte, respecto a las explicaciones de por qué hay personas empobrecidas en la sociedad, también se observan diferencias importantes entre los votantes de uno u otro partido. Mientras que solamente un 20% de las personas que votaron a la Coalición Republicana consideran que las personas «son pobres porque la sociedad los

trata injustamente», esta posición es asumida por el 68,2% de los votantes del Frente Amplio. Dicha medida se invierte entre quienes consideran que las personas «son pobres porque son haraganes y no tienen voluntad de progresar»: 66,5% de votantes de la Coalición Republicana y 18,7% de votantes del Frente Amplio.

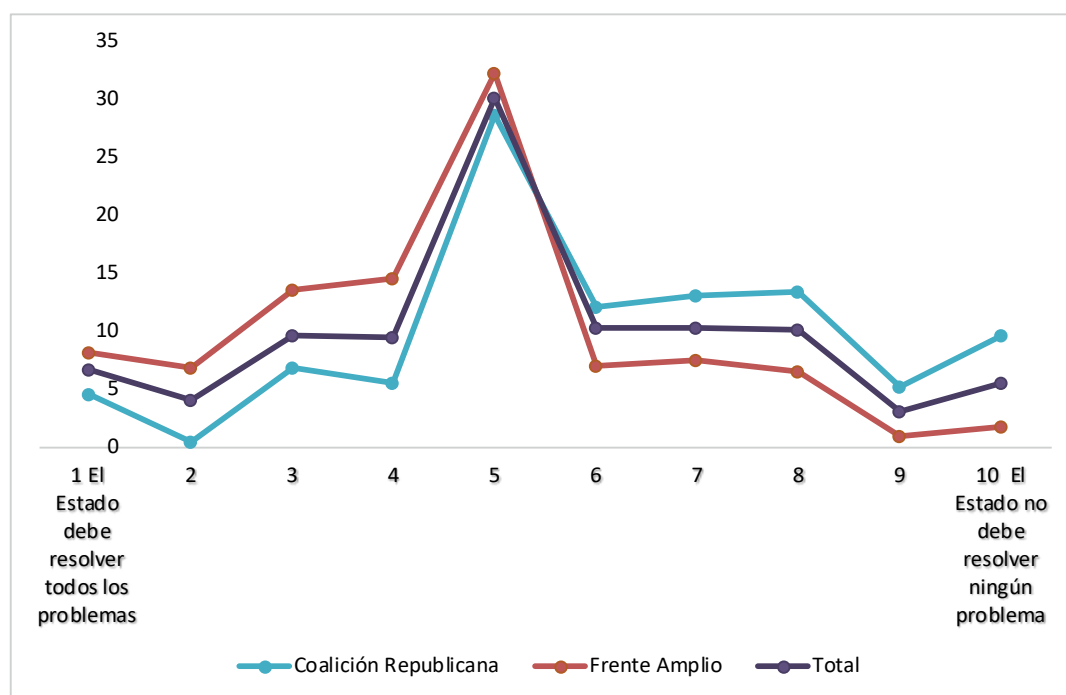
Gráfico Nº 3. Percepciones sobre las causas de la pobreza



Fuente: Elaboración propia en base a MAS-FCS (2025)

Respecto a las consideraciones sobre el rol del Estado a la hora de afrontar distintos problemas sociales, en todos los partidos predominan claramente las posiciones “de centro”. En una escala del 1 al 10, donde 1 es “el Estado debe resolver todos los problemas” y 10 es “el Estado no debe resolver ningún problema”, las respuestas se concentran fuertemente en los valores del 3 al 8 (con el 80%, independientemente del partido), donde el eje central de la distribución, presenta la mayor cantidad de adhesiones, por gran margen, como muestra el gráfico 4.

En segundo lugar, observamos diferencias entre el Frente Amplio y la Coalición Republicana, según hacia donde se inclina la “ola” de la distribución. Como cabría esperar, los votantes del Frente Amplio se inclinan más hacia la izquierda a favor de la intervención estatal mientras que los de la Coalición Republicana lo hacen hacia la derecha, contra el involucramiento Estatal. De todos modos, estas diferencias son moderadas. Como ejemplo, en el Frente Amplio las posiciones más extremas a favor del involucramiento del Estado (1 y 2) presentan la misma aprobación (15%) que las que, sin representar un extremo, se inclinan hacia la no intervención estatal (7 y 8).

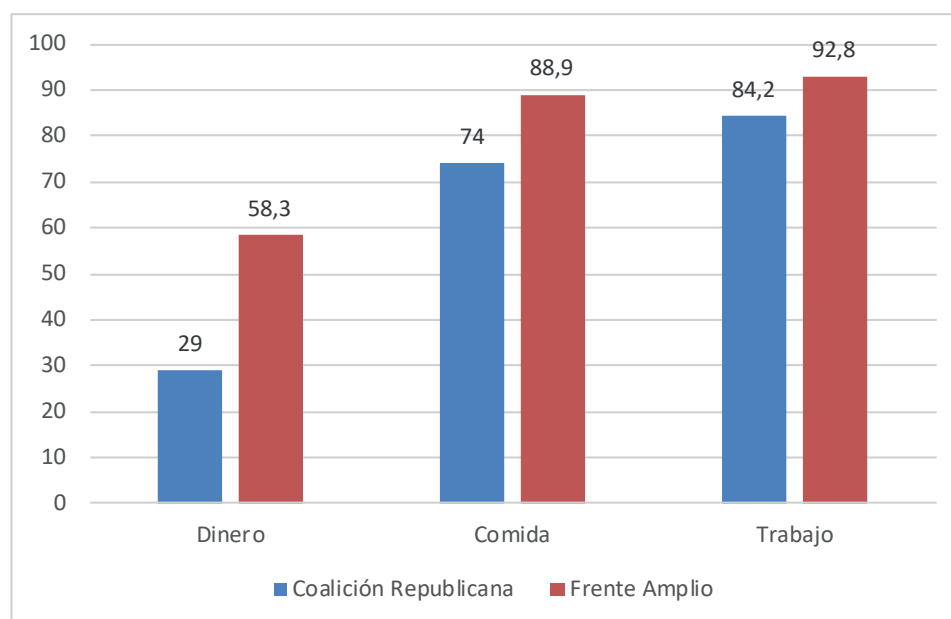
Gráfico Nº 4. Rol del Estado en resolución de problemas de la sociedad

Fuente: Elaboración propia en base a MAS-FCS (2025)

Otro aspecto relevado, que se vincula directamente con la discusión planteada en este artículo, refiere a la disposición de la ciudadanía para ayudar a las personas pobres con algún tipo de programa o prestación. En este sentido, el posicionamiento respecto al tipo de ayudas que debería brindar el gobierno ofrece pistas interesantes para evaluar el efecto de los programas focalizados aplicados hasta el momento sobre la percepción ciudadana y la desconfianza hacia los preceptores de ese tipo de beneficios sociales.

Siguiendo el gráfico 5, es clara la diferencia entre los apoyos que reciben las iniciativas políticas referidas a ayudar a las personas pobres con alimentos o a buscar empleo y, por otro, las transferencias monetarias condicionadas. Estas últimas, constituyen una de las principales políticas implementadas para esta población durante los gobiernos del Frente Amplio, y reciben un apoyo diferencial de sus votantes: 58,2%, en comparación con los 29% de la Coalición Republicana que apoyan esta iniciativa. Para el resto de preguntas, si bien se repiten diferencias ciertamente esperables entre votantes de los partidos políticos, la tendencia general es similar.

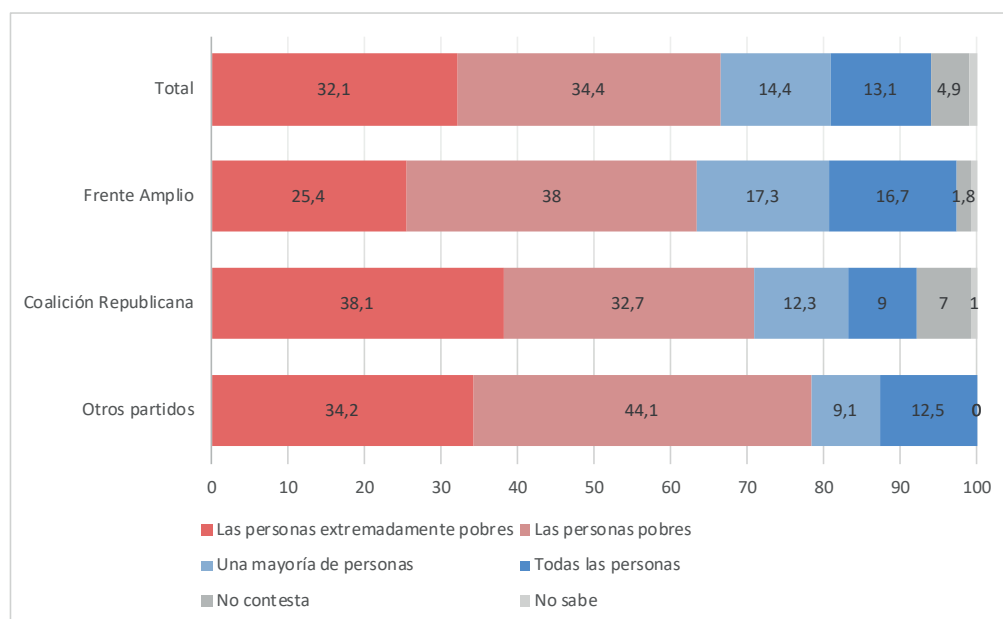
Gráfico Nº 5. ¿El gobierno debería ayudar a las personas pobres con...?



Fuente: Elaboración propia en base a MAS-FCS (2025)

Estos datos dan cuenta, además, de que más allá de lo que ha ocurrido en las últimas décadas con respecto al desempleo estructural y los niveles de informalidad existentes que en buena medida justifican la existencia de prestaciones de corte asistencial, una parte significativa de la ciudadanía sigue considerando al trabajo como la principal política social. Este dato no es menor, y se vincula directamente con la arquitectura de bienestar existente en el país que, más allá de ajustes y modificaciones, se mantiene esencialmente atada a la pertenencia al mercado formal de empleo. Los datos muestran que también sigue ligada al trabajo la arquitectura “mental” de bienestar, puesto que las personas lo siguen colocando como la herramienta política que debería ser la principal.

Pero, más allá de la desconfianza que se advierte a partir de la distribución diferencial de apoyo a las distintas posibles protecciones, comienzan a presentarse mayores acuerdos interpartidarios respecto a quiénes deberían ser beneficiarios de los programas de transferencias monetarias. En este sentido, se le preguntó a las personas qué grupos deberían recibir transferencias monetarias, teniendo en cuenta que estas existen y más allá del nivel de acuerdo o desacuerdo con las mismas. El gráfico 6 permite observar cómo, en líneas generales, hay apoyos ampliamente mayoritarios hacia la existencia de algún tipo de selectividad, ya sea para las situaciones de pobreza como de extrema pobreza.

Gráfico Nº 6. Receptores deseables para transferencias monetarias

Fuente: Elaboración propia en base a MAS-FCS (2025)

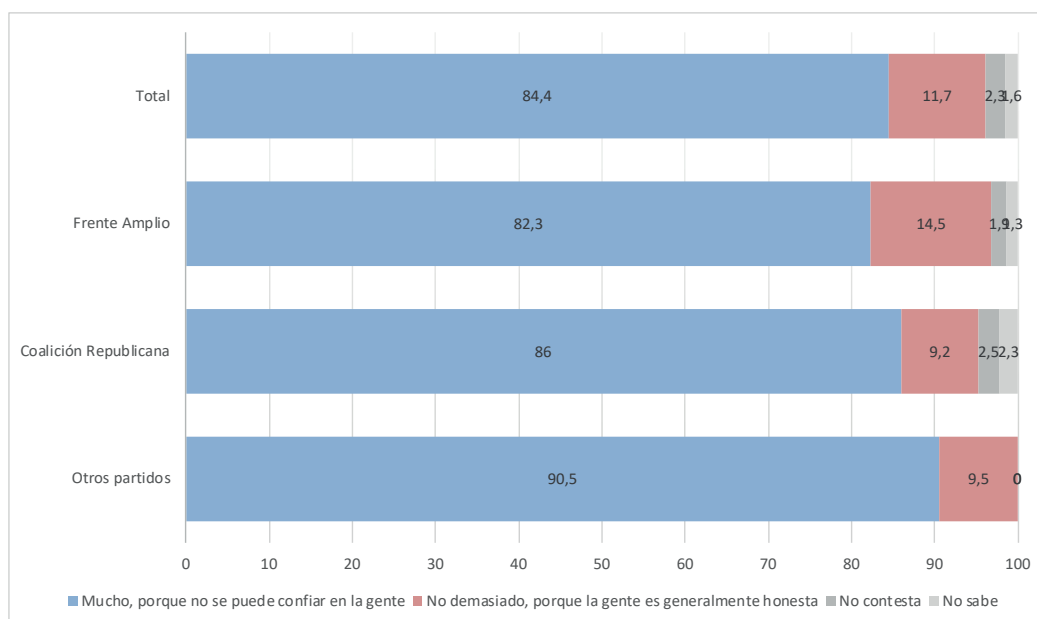
134

Como contrapartida, son mucho menos significativos los apoyos para algún tipo de iniciativa de carácter universal, del estilo de una “renta básica”, como se ha estado planteando desde algunos grupos académicos y/o colectividades partidarias en los últimos años. Los votantes del Frente Amplio son quienes apoyan en mayor proporción una iniciativa de este tipo, pero apenas superan el 15% de votantes de este partido. Estos datos sirven también para considerar que las prestaciones públicas de corte focalizado están bastante enraizadas en el imaginario social uruguayo.

Por último, el principal hallazgo de esta encuesta, y que en cierta medida confirma la instalación de la desconfianza social hacia los preceptores de

políticas asistenciales, se encuentra en la respuesta ante la consulta sobre el grado de monitoreo o control que debería tener el gobierno respecto a la entrega de transferencias de monetaria condicionadas. Ante esta pregunta, las personas entrevistadas tenían como opciones las siguientes sentencias: “Mucho, porque no se puede confiar en la gente” y “No demasiado, porque la gente es generalmente honesta”. Como puede observarse en el gráfico 7, el posicionamiento mayoritario sea cual sea el partido político elegido, se orienta masivamente hacia la desconfianza y la necesidad de controlar activamente cómo se brindan estas transferencias. Los altos grados de apoyo a esta sentencia traspasan cualquiera de los clivajes posibles, tales como edad, sexo, nivel socioeconómico e identificación ideológica.

Gráfico Nº 7. Grado de esfuerzo en monitorear transferencias monetarias



Fuente: Elaboración propia en base a MAS-FCS (2025)

Los resultados obtenidos abren una serie de interrogantes respecto a las causas de ese posicionamiento tan extendido en la sociedad uruguaya, cuyas respuestas exceden las posibilidades que brinda este relevamiento concreto. Pero, más allá de eso, la información presentada permite hipotetizar que el diseño de los programas focalizados, como el de transferencias monetarias condicionadas, genera una serie de reacciones o valoraciones a nivel social que refuerzan el sentimiento de desconfianza hacia aquellos segmentos de la población que reciben esas prestaciones.

Entre otras razones, esta situación puede surgir porque, a pesar de la amplia cobertura de estas políticas sociales, ciertos déficits de protección o el mismo tipo de focalización adoptada, determinan que en algunas regiones o barrios convivan personas con características socioeconómicas muy similares, pero que solo algunas de ellas sean beneficiarias de estos programas sociales. En definitiva, en un escenario de deterioro de la confianza interpersonal creciente (tanto a nivel regional como mundial), con estructuras de provisión de bienes sociales fragmentados, parece ser una deriva lógica la construcción de visiones negativas o paternalistas hacia aquellas personas que son receptoras de ciertos programas sociales.

REFLEXIONES FINALES

La información presentada en este artículo para el caso uruguayo ofrece una serie de ejes temáticos a partir de los cuales se puede reflexionar desde el punto de vista regional. Más allá de constituir una sola medida en el tiempo, los resultados de la encuesta ofrecen una serie de información interesante para problematizar las valoraciones de la ciudadanía sobre diferentes aspectos del bienestar social. En primer lugar, a diferencia de otros casos latinoamericanos y del mundo, no parece existir un sentimiento “anti-Estado” en Uruguay, al menos por ahora. Esto se expresa tanto en las respuestas sobre el rol del Estado en la resolución de problemas sociales, como en la valoración del funcionamiento de diferentes políticas sociales y las opiniones sobre lo debe hacer el gobierno con las personas empobrecidas. Sin embargo, es conveniente atender ciertos niveles nada despreciables de respuestas favorables a una menguada intervención estatal en los problemas sociales, y su evolución en el futuro.

En segundo lugar, la focalización como instrumento de política pública parece estar plenamente asumida e incorporada entre la ciudadanía, al tiempo que opciones de transferencias monetarias

de carácter universal no parecen tener demasiado apoyo, ni siquiera entre votantes del Frente Amplio. Estos resultados implican en cierta medida un abandono de los partidos de izquierda o progresistas de la aspiración a construir esquemas de bienestar y protección social de carácter universal. Queda abierta el interrogante de si esta reorientación ideológica responde a la adaptación partidaria de cambios producidos a nivel social o, por el contrario, a la apropiación de la agenda tecnocrática de los organismos financieros internacionales, que terminó reorientando los posicionamientos políticos de los partidos.

Por otra parte, podría decirse que el problema, o la crítica observada, sobre ciertos programas sociales, no está vinculada necesariamente a un exceso de intervención estatal en la vida de las personas, sino que, por el contrario, el foco está puesto sobre los beneficiarios de los programas sociales. En este sentido, además del estigma asociado a estos programas de asistencia y a las instituciones que los albergan (nuevos Ministerios Sociales), se refuerza la desconfianza social sobre la población de menores recursos, que se expresa en las valoraciones positivas de la necesidad de ejercer un control estricto sobre las transferencias monetarias. Este punto se ve

reforzado además por el propio diseño de las políticas focalizadas, que no hacen más que acen-
tuar las lógicas de separación a nivel social: ricos y pobres, receptores de asistencia y pagadores de impuestos, “holgazanes” y “trabajadores”, entre otros binomios. Esas diferenciaciones entre sectores poblacionales se sustentan también en la dinámica interna del aparato estatal, en la que conviven algunos Ministerios o Secretarías con sólidos respaldos económico-financieros, prestigio institucional e interlocutores organizados, con otras carteras, que disponen de escasos recursos presupuestales, de creación relativamente reciente, con soportes sociales dispersos y con escasa capacidad de presión para mejorar las prestaciones recibidas.

No hay lugar a duda que la diferenciación intra-es-
tado en la provisión de bienes públicos, a la que se agrega la que emerge entre los grupos de ciudadanos que reciben prestaciones de asistencia y los que no, aumentan la desconfianza ciudadana, lo que impacta sobre las posibilidades políticas de mejorar los niveles de integración social, ya que se inhibe la formación de coaliciones distributivas amplias, robustas y estables en el tiempo. Esta situación configura la denominada “paradoja de la redistribución” (Korpi y Palme, 1998).

BIBLIOGRAFÍA

- Aguar, S. (2016) *Acercamientos a la segregación urbana en Montevideo*. Tesis doctoral, Doctorado en Sociología. Montevideo: FCS, Udelar.
- Álvarez Rivadulla, M. J. (2019). *Política en los márgenes: asentamientos irregulares en Montevideo*. Bogotá: Ediciones Uniandes-Universidad de los Andes.
- Antía F., Castillo M., Fuentes G. y Midaglia C. (2013) “La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización”. En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, v.: 22 1 N°2, p.:171 - 194.
- Auyero, J. (1997) *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político*. Buenos Aires: Editorial Losada.
- Carneiro F., Fuentes G. y Midaglia C. (2020) “Old friends in new times. Alliances and ruptures between progressive parties and trade union movements in the Southern Cone” (Completo, 2020). En *Latin American Perspectives*, v.: 47, 4, p.:112-130.
- Cecchini, S. y Atuesta, B. (2017) *Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe. Tendencias de cobertura e inversión*. CEPAL - Serie Políticas Sociales, N° 224.
- CEPAL (2015) *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile.
- Cook, M. L. y Bazler, J. (2013) “Bringing Unions Back In: Labour and Left Governments in Latin America”. Working Paper 4. Cornell University ILR School.
- DINEM-MIDES (2014) “Plan 7 zonas. Resultados de la primera evaluación del Plan 7 zonas: avances en los componentes y perspectiva de los actores involucrados”. Documento de Trabajo n°30, versión 1. Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) - Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).
- Filgueira, F. (1998). “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada”. En Brian Roberts, coord. Ciudadanía y política social latinoamericana. San José: Flacso-Costa Rica/SSRC: 71-116.
- Filgueira F. (2007). “Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina”. Serie de Políticas Sociales. N° 135, Santiago, CEPAL.
- Filgueira, F. y Errandonea, F. (2014). *Sociedad urbana*. Colección Nuestro tiempo. Montevideo: Comisión del Bicentenario, IMPO.
- Franco R. (1996) . “Los paradigmas de la política social en América Latina”. Revista de la CEPAL. N° 58, Santiago, CEPAL.
- Fuentes G. y Midaglia C. (2023) “La trampa de la Integralidad: descreme sectorial y fragmentación institucional en Uruguay”. En *Desarrollo em Debate*, v.: V 11 1, p.:13 – 41.
- Garay, C. (2016). *Social policy expansion in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Garay, C., Palmer-Rubin, B. y Poertne, M. (2020) “Organizational and partisan brokerage of social benefits: Social policy linkages in Mexico”. En *World Development*, Vol. 136. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105103>
- Holland A. y Schneider, B. R. (2017). “Easy and Hard Redistribution: The Political Economy of Welfare States in Latin America”. En *Perspectives on Politics American Political Science Association*, pp. 99-1006.
- Korpi, W., & Palme, J. (1998). “The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries”. En *American Sociological Review*, 63(5), pp. 661-687.
- Martínez Franzoni, J. y Sánchez-Ancochea, D. (2017). “Regímenes de Bienestar en América Latina: tensiones entre universalización y segmentación”. En del Pino Matute E. y Rubio Lara, M.J. (coords.) *Los estados de bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada*. ISBN 978-84-309-6855-8, págs. 200-220. Madrid: Tecnos.
- Midaglia, C. y Silveira, M. (2016). “En busca del Eslabón Perdido. La Nueva Transferencia Condicionada de Renta como Estrategia complementaria del Sistema uruguayo de Protección Social” en Barba C. y Valencia, E. (coords.): *La reforma social en América Latina en la encrucijada: transferencias condicionadas de ingresos o universalización de la protección social*. Buenos Aires: CLACSO, Universidad de Guadalajara.
- Midaglia, C. (2012). “Un balance crítico de los programas sociales en América Latina. Entre el liberalismo y el retorno del Estado”. En *Nueva Sociedad* N° 239, pp. 79-89.

- Midaglia, C., Castillo, M. y Fuentes, G. (2011). "El Significado Político de los Ministerios Sociales en Argentina, Chile y Uruguay". En *Revista Chilena de Administración Pública*, Vol. 1/2 N° 15, pp. 21 – 40.
- O' Donnell, G. (2010). *Democracia, agencia y Estado*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Palier, Bruno y Martin, Claude. (2008) "From 'a Frozen Landscape' to Structural Reforms: The Sequential Transformation of Bismarckian Welfare Systems". En B. Palier y C. Martin (eds.), *Reforming the Bismarckian Welfare System*.
- Pierson P. (2006). "Sobrellevando la austeridad permanente. Reestructuración del Estado de bienestar en las democracias desarrolladas". En *Zona abierta*, N° 114-115, 2006, págs. 43-120.
- Rossi, F. y Silva, E. (2017). *Reshaping the Political Arena in Latin America*. University of Pittsburgh Press.
- Sátyro N., del Pino E. y Midaglia C. (2021). *Latin American Social Policy Developments in the Twenty-First*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Streeck W. & Thelen K. (2005). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford University Press.
- UNICEF (2024). *Análisis de la pobreza infantil en Uruguay y propuestas de política*. Agustín Greif y Darío Fuletti. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, Uruguay). Disponible en: https://bibliotecaunicef.uy/opac_css/doc_num.php?explnum_id=318
- Valencia Lomelí, E. (2008). "Las Transferencias Monetarias Condicionadas Como Política Social en América Latina. Un Balance: Aportes, Límites y Debates". En *Annual Review of Sociology*. Volume 34, pp. 499-524