UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL

Tesis Licenciatura en Trabajo Social

Del plan de atención nacional a la emergencia social al plan de equidad:
¿algo más que un pasaje temporal? Un análisis desde la orientación de las políticas sociales

Virginia Alvarez

Tutor: Ximena Baraibar

2009

Índice

Introducción.....3

Capítulo uno

Las políticas sociales en los Estados de Bienestar de los países desarrollados y en América Latina

1) Los Estados de Bienestar en los países desarrollados.....7

1.1) Los Regímenes de Bienestar y las características de las políticas sociales.....10

2) Los Estados de Bienestar en América Latina.....12

Capítulo Dos

Las Políticas Sociales de década del 90 en América Latina

1) Países desarrollados y latinoamericanos a partir de la década el 70.....16

2) Características de la políticas sociales en el marco de las reformas sociales.....21

2.1) Estrategia de Focalización.....22

2.2) Descentralización.....25

2.3) Privatización/Cooperación público-privado.....26

Capítulo Tres

Estado Social y las políticas sociales en Uruguay

1) Desarrollo y consolidación del Estado Social.....29

2) La instalación de las reformas sociales a partir de los 90.....35

Capítulo Cuatro

La transición del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social hacia el Plan de Equidad

1) Componentes de la agenda social del período de gobierno 2005-2010.....39

2) ¿Algo más que un pasaje temporal?: la transición del PANES al Plan de Equidad.....42

Consideraciones Finales.....57

Bibliografía.....61

Anexo

Componentes de la estructura del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social y del Plan de Equidad.....64

Introducción

Desde 1970 en los países desarrollados se vive un proceso de transformación social vinculado al cambio de modelo de desarrollo, pasando de un modelo básicamente Fordista-Keynesiano hacia otro que algunos autores lo han denominado de acumulación flexible. Dichas transformaciones se expresan en el modo de estar presente el Estado, el mercado y la composición familiar. Así como en el mundo del trabajo, en la modalidad de la protección social y en las características de las políticas sociales (Harvey, D. 2004).

América Latina, también vive el proceso de cambio de modelo de desarrollo, antes de la década del 80 se basaba en el modelo sustitutivo de importaciones, así se construyeron y consolidaron diversas modalidades del Estado de Bienestar. Justamente, en la década del 80 cobra protagonismo la nueva derecha como fuerza ideológica y se celebra el "Consenso de Washington" a partir del cual se redefine la orientación de la protección social, las características de las políticas sociales y el abordaje de la cuestión social. Se impulsan un conjunto de reformas en el campo social y se promueve una economía de mercado de orientación neoliberal. La agenda económica y social para los países de América Latina, es definida por las Agencias Financieras Internacionales resultando en un paradigma de las acciones en el campo social diferenciado del consolidado hasta el momento (Barba, C. 2004).

Hasta mediados de los años 60 Uruguay en comparación con los países de la región fue considerado como un país modelo en materia política y social, debido al desarrollo prematuro de un sistema institucionalizado de políticas sociales, a la construcción de una sociedad integrada y a un sistema democrático estable. En concordancia con el análisis realizado por Filgueira, en Uruguay se consolidó un universalismo estratificado, a través de políticas sociales sectoriales y administradas por el Estado en las áreas de los seguros sociales, los servicios de salud y la extensión de la educación primaria e inicial secundaria, pero con cierta estratificación de los beneficios, de las condiciones de acceso y rangos de protección (Filgueira, F. 1999).

Conforme al proceso latinoamericano, también en Uruguay comienza a implantarse un cambio de modelo de desarrollo, de su sistema de protección social y el tipo de política social. En este sentido, se promueven las que son descentralizadas, integrales, focalizadas y compartidas en la provisión y ejecución con el sector privado (Filgueira, F. 1999/Midaglia, C. 2005).

Por otro lado, desde los últimos años del XX se instalaron en América Latina gobiernos situados en la izquierda política o en el progresismo, lo cual constituye un escenario que posibilita transitar nuevamente un cambio de modelo de desarrollo en general y por consecuencia en el bienestar

social. En Uruguay, en el 2005 asume por primera vez el gobierno nacional la fuerza política de izquierda. En la agenda social para el período de gobierno 2005-2010 se colocan algunas medidas relevantes que pueden iniciar el camino hacia un cambio en la presencia pública social.

Es en este marco que se realiza el siguiente trabajo: ***"Del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social al Plan de Equidad: ¿Algo más que un pasaje temporal? Un análisis desde la orientación de las políticas sociales"*** que constituye la monografía final de la Licenciatura en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales, de la Universidad de la República.

Este trabajo tiene como objetivo visualizar el perfil que va asumiendo la presencia pública social específicamente a partir del análisis de dos planes implementados en Uruguay en el marco de un cambio político. Es la primera vez en la historia del país que asume el Gobierno Nacional la única fuerza de izquierda con la intención de construir una sociedad distinta, con más justicia y equidad social. Los planes analizados son el **Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social** (PANES), y el **Plan de Equidad** (PE) implementados de forma consecutiva en el tiempo[1].

El PANES fue una propuesta transitoria, con un tiempo de duración acotado en dos años y, focalizado en los sectores sociales en pobreza extrema o indigencia exclusivamente. Adopta la modalidad de la transferencia de ingreso condicionada, combinada con una serie de componentes o programas abocados a garantizar el ejercicio de derechos de ciudadanía fundamentales. Como se dijo, el PANES es un plan transitorio y de emergencia, la lógica de la emergencia se expresa en las situaciones hacia las cuales estuvo dirigido y algunas de las características del plan. Por su parte, el Plan de Equidad busca modificar la matriz de protección social del país. Se define a partir de medidas de corto, mediano y largo plazo, mediante la combinación de diversas propuestas agrupadas en lo que el plan denomina la Red de Asistencia e Integración Social y en los componentes estructurales de la Matriz de Protección Social.

El Plan de Equidad, es implementado consecutivamente en el tiempo a la culminación del PANES, frente a este pasaje, tanto a nivel de la opinión pública como de la academia, se plantearon algunas tensiones e interrogantes. Los tópicos centrales de discusión referían a ver si el Plan de Equidad se constituía como una reedición del PANES o por el contrario lograba incidir y modificar la matriz de protección social. Es decir, si el Plan de Equidad sería únicamente una continuidad del PANES o constituiría una propuesta diferenciada. También se plantean importantes desafíos hacia el PE en el sentido de que algunas opiniones señalan que dependiendo de los resultados del PE, no sería necesario el desarrollo de otros planes de emergencia ya que se lograría

[1]Uno de ellos ya culminó su implementación y el otro permanece vigente.

modificar la matriz de protección social.

Las interrogantes mencionadas anteriormente que se plantearon a nivel de la opinión pública y académica y el contexto político caracterizado por el cambio de orientación del gobierno nacional, son parte de las motivaciones que condujeron a la realización de esta monografía.

La pregunta problema que orienta este trabajo es: **¿En qué medida en el PE aparecen innovaciones en materia de protección social o se presenta como una continuidad del PANES?**

La pregunta problema contiene dos dimensiones de análisis. Por una lado se aborda el análisis de los dos planes en clave de pasaje, identificando las continuidades y las rupturas. Los planes se definen a partir de objetivos diferenciados, el PE se plantea como sustitutivo del PANES y pretende superarlo, es por esto que en el pasaje se enfatiza en las continuidades y rupturas. Otra dimensión de análisis que surge de la pregunta problema radica en los aspectos del PE que innovan en materia social.

La metodología utilizada en esta monografía consiste en una revisión teórica bibliográfica que da cuenta del proceso histórico del desarrollo de las políticas sociales en los diferentes momentos de los Estados de Bienestar a nivel internacional y regional. Se presta particular atención al proceso Uruguayo sin perder de vista el contexto regional e internacional. Por otro lado, se realiza una revisión de documentos oficiales: leyes relacionadas a los planes y los diseños de los mismos. El trabajo está organizado en cuatro capítulos.

El **primero**, trata del proceso de desarrollo de los Estados de Bienestar en las sociedades capitalistas desarrolladas. Se mencionan los antecedentes de los Estados de Bienestar y la coyuntura en el área social, política y económica que caracterizó al momento histórico en el cual el Estado de Bienestar se desarrolla. A su vez, se presentan las principales medidas impulsadas a nivel económico-financiero y social. De forma particular, se profundiza sobre las características de las políticas sociales desarrolladas en el marco de los Estados de Bienestar. En la segunda parte de este capítulo, se realiza una descripción de los pilares centrales de los Estados de Bienestar en los países de América Latina y se expone una tipología ajustada a la realidad latinoamericana.

En el **segundo**, se tratan las modificaciones sucedidas en el modelo capitalista en las últimas décadas del siglo XX a nivel de los países desarrollados y de América Latina. En particular, se enfatiza en las transformaciones del mercado del trabajo que llevaron a los cambios en la

presencia del Estado en el campo social. En la segunda parte de este capítulo, se desarrollan los principales rasgos de las políticas sociales en el marco de las reformas sociales impulsadas para América Latina por las corrientes de orientación neoliberal al mando de los Gobiernos Nacionales.

En el **tercero**, se relata la trayectoria del Estado Social en Uruguay dando cuenta de su proceso de desarrollo, consolidación y quiebre. Se presentan los pilares fundamentales que dieron paso a su consolidación y las transformaciones ocurridas a partir de los noventa con la instalación de las reformas sociales. Específicamente, se recorren las distintas áreas del campo social para identificar los cambios introducidos con las reformas sociales.

En el **cuarto** capítulo se presenta el contexto político del país en el cual se proponen los dos planes analizados, señalando algunos de los fundamentos desde la fuerza política y el programa de gobierno en relación a la construcción de la agenda social. En la segunda parte de este capítulo, se exponen características significativas de tres medidas que conforman la agenda social: el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social, El Ministerio de Desarrollo Social y el Plan de Equidad, siendo éstos los dos planes analizados y el actor institucional que acompaña el desarrollo de los mismos. Se analiza el pasaje en calve de continuidades y rupturas, identificando el perfil que va asumiendo la presencia pública social desde estos dos planes.

Finalizando este trabajo, se comparten algunas consideraciones finales.

La monografía presenta un anexo, donde se detallan los componentes del PANES y del PE[2].

[2]Del PANES se presenta: el Ingreso Ciudadano, Trabajo por Uruguay, Apoyo Alimentario, Emergencia Sanitaria, Atención a personas en situación de calle, Apoyo Educativo en Contexto Crítico, Mejoramiento de Asentamientos precarios, casas de inquilinato y tugurios, Construyendo Rutas de Salida, Uruguay Clasifica y Proyectos de Opción Productiva. Del PE se presentan los componentes de la Matriz de Protección Social y de la Red de Asistencia e Integración Social.

Capítulo uno

Las políticas sociales en los Estados de Bienestar de los países desarrollados y en América Latina

Este capítulo tiene dos partes, en **la primera**, se expone el proceso de desarrollo de los Estados de Bienestar en los países capitalistas desarrollados. La **segunda**, trata el proceso de conformación de los Estados de Bienestar en los países de América Latina. Se expone una tipología ajustada para la región conteniendo tres tópicos diferenciados.

1) Los Estados de Bienestar en los países desarrollados

En el período de posguerra que va de 1945 al 1973 se estableció un despliegue significativo del sistema capitalista en los países avanzados o desarrollados, el importante crecimiento económico de ese tiempo llevó a que el Estado interviniera en la regulación social de esos países. Se implementaron un conjunto de acciones y medidas referidas al control del trabajo, a la combinación de tecnologías y al fomento de determinados hábitos de consumo, dando lugar a una configuración particular del poder económico y político denominada fordista-keynesiana (Harvey, D. 2004)[3].

Frente a ese crecimiento el Estado asumió una serie de compromisos y reposicionamientos de modo de propiciar el proceso de desarrollo de esta fase del capitalismo. "*El Estado debía asumir nuevos roles y construir nuevos poderes institucionales, el capital corporativo tenía que orientar sus velas en ciertos sentidos, a fin de moverse con menos sobresaltos por el camino de una rentabilidad segura, y el trabajo organizado tenía que cumplir nuevos roles y funciones en los mercados laborales y en los procesos de producción*" (Harvey, D. 2004: 155).

Si bien el Fordismo-Keynesianismo se expandió a nivel internacional, lo hizo de forma desigual debido a que cada país implementó las medidas referidas a las relaciones laborales, las políticas monetarias y fiscales, las estrategias de inversión pública y el bienestar de forma particular. Al mismo tiempo, Estados Unidos predominaba en el marco del sistema de regulación económico-político internacional a través de la generación de un sistema de alianzas militares y de relaciones

---

[3]Harvey analiza este proceso desde la perspectiva de la Escuela de la Regulación, se consideran dimensiones que hacen a la estabilización del desarrollo productivo, a la asignación de ingresos y al tipo de consumo, teniendo presente un tiempo y lugar histórico determinado. Esta perspectiva de análisis, implica tener en cuenta la relación entre los regímenes de acumulación y los modos de regulación que hacen al desarrollo de distintas fases de orden social, económico, político y cultural, que en este caso corresponde a una fase del sistema capitalista. Se entiende que un régimen de acumulación "*implica cierta correspondencia entre la transformación de las condiciones de producción y las condiciones de reproducción de los asalariados*". El análisis toma en consideración a los modos de regulación que son entendidos como los mecanismos expresados en las normas, las leyes, los hábitos, etc., que aseguran la unidad del proceso. El modo de regulación implica garantizar que los comportamientos individuales sean consistentes con el esquema de reproducción correspondiente al régimen de acumulación preponderante en un tiempo y lugar determinado (Harvey, D. 2004: 143).

de poder (Harvey, D. 2004: 160).

Es en este contexto que surgen los **Estados de Bienestar** en los países capitalistas desarrollados. Entendidos como "*un modelo sociopolítico y económico, fruto de las transformaciones que se habían ido produciendo en las diversas esferas de la vida social*" (Montagut, T. 2000: 44).

Las medidas principales que los Estados de Bienestar desarrollaron fueron las "*políticas de pleno empleo, servicios sociales universales, extensión de la ciudadanía, y el establecimiento de un umbral socioeconómico, considerado merecido por la sociedad, debajo del cual nadie podría vivir*" (Pereira, P. 2000: 150).

En particular, en la configuración Fordista-Keynesiana, el Estado asumió varias obligaciones. La producción masiva que caracterizó a esta configuración, necesitaba de importantes inversiones en capital fijo y una demanda sostenida para permitir rentabilidad al sistema.

A **nivel económico-financiero**, el Estado se propuso intervenir en los ciclos de los negocios a través de la implementación de **políticas fiscales y monetarias**. Esta intervención se orienta en la política Keynesiana, buscando asegurar un alto nivel de actividad económica a partir de la inversión pública, el trabajo intensivo, el incentivo al consumo y el pleno empleo (Harvey, D. 2004/ Pereira. P. 2000).

A **nivel social**, el Estado trató de apuntalar el **salario social** desembolsando importantes cantidades de recursos a la seguridad social, al **cuidado de la salud**, a la **educación** y a la **vivienda**, entre otros. También se observa que el Estado, tenía influencia sobre los acuerdos salariales y los derechos de los trabajadores. El sentido de esta intervención se inspira en la **concepción de derechos del ciudadano** desarrollados ampliamente por Marshall, es en el marco del desarrollo de los Estados de Bienestar que los derechos sociales se unen a los civiles y políticos (Harvey, D. 2004/Pereira, P. 2000).

Se identifican dos hechos como **antecedes de los Estados de Bienestar**. El primero en el tiempo, a finales del siglo XIX, fueron las **leyes sociales de Bismark,** en Alemania. Cincuenta años más adelante, también en Alemania, la **República de Weimar**, por primera vez, se consideraba una constitución social otorgándole determinadas funciones y responsabilidades al Estado. Además, se reconocen algunos derechos sociales y se plantea el objetivo del progreso social (Montagut, T. 2000).

Otro de los antecedentes, fue el **informe de Beveridge**, en Inglaterra en 1942, allí se pretende alcanzar un estado benefactor a través de la redistribución de la renta nacional, utilizando como instrumento seguros sociales y subsidios a las familias (Montagut, T. 2000).

A continuación se presenta la **coyuntura en la cual surgen los Estados de Bienestar**, agrupando las características en tres áreas: social, política y económica que ocurrieron entre los últimos años del siglo XIX y las tres primeras décadas del siglo XX.

En relación a los **aspectos sociales**, se visualiza que durante el siglo XIX, las relaciones entre las dos clases sociales preponderantes de la época: **la burguesía y la clase obrera**, se centraban en el **conflicto**. Primaban las **desigualdades sociales**, entre las condiciones de miseria y las situaciones apoderadas. La amenaza de una revolución como mecanismo para revertir las situaciones de desigualdad fue paliada por una serie de medidas de protección social. Como ya fue mencionado, se aprueba la primera ley social en Alemania, conocida como la Legislación Social de Bismark, la cual promovía el seguro de enfermedad, el seguro frente a los accidentes de trabajo y un sistema de pensiones de jubilaciones.

Los **rasgos políticos**, se centran en los efectos de la implementación del **sufragio universal**. Este marco **hace emerger partidos políticos** que responden a las **demandas sociales o reivindicaciones por parte de la clase trabajadora**. Así, dicha clase se va convirtiendo y consolidando como un actor con cierta relevancia a nivel político.

Con respecto al **área económica**, principalmente se identifica el **quiebre de la bolsa de Wall Street** y sus consecuencias a nivel mundial. Este hecho, producido en **1929** tuvo como principal repercusión la **crisis generalizada en los países industrializados**, provocando una depresión económica a escala mundial. Frente a esta situación se buscaron diferentes alternativas y se comienza a cuestionar el paradigma del liberalismo y la ausencia generalizada de la intervención del Estado.

Los Estados de Bienestar se proponen cubrir dos objetivos al mismo tiempo: "*de un lado garantizar un continuo crecimiento económico a través de potenciar el incremento de consumo y de otro, establecer una garantía de mínimos de protección social a toda la población*" (Montagut, T. 2000: 47).

A continuación se presentan la clasificación de los Estados de Bienestar desde la perspectiva de los Regímenes de Bienestar propuesto por Esping-Andersen (1993). Asimismo, se desarrollan las

características que asumen las políticas sociales en el marco del desarrollo de los Estados de Bienestar.

1.1) Los Regímenes de Bienestar y las características de las Políticas Sociales

Según Esping-Andersen (1993) el **Estado de Bienestar, el mercado y la familia constituyen las tres fuentes de bienestar y de gestión de los riesgos sociales**. Dicho autor propone agrupar a los distintos Estados de Bienestar según las diferencias en la producción y distribución del bienestar entre el Estado, la familia y el mercado, la figura que comprende este entramado es la de los **Regímenes de Bienestar**. Por lo que, a la hora de analizar cada Estado de Bienestar a la luz de los Regímenes, se considera la estructura de la familia, el comportamiento de las relaciones laborales y los principales riesgos sociales.

El **contexto que dio origen a los Estados de Bienestar** contó con una **estructura familiar estable** mantenida por una única fuente de ingreso, las relaciones laborales eran formales y básicamente se vinculaba a la **producción industrial masiva**. A su vez, el hombre se constituía como la figura central de la masa trabajadora. Por otra parte, la mujer se encargaba de las actividades domésticas y de la crianza de los hijos y adultos.

Esping-Andersen realiza un análisis de los países desarrollados. Clasifica a los mismos, según el Régimen de Bienestar, dando como resultado tres tipos distintos: el Régimen de Bienestar Liberal, el Régimen de Bienestar Socialdemócrata y el Régimen de Bienestar Conservador.

Las dimensiones analíticas que el autor considera refieren al grado de desmercantilización y a los modos de estratificación social o solidaridad en cada una de las naciones. Esping-Andersen entiende que "*la **desmercantilización** se produce cuando se presta un servicio como un asunto de derecho y cuando una persona puede ganarse la vida sin depender del mercado*". En este sentido, el concepto de desmercantilización refiere a la capacidad de los individuos de mantener un nivel de vida socialmente aceptable independiente a la participación de cada uno en el mercado (Esping-Andersen, G. 1993:41).

La segunda dimensión de análisis es la **estratificación social**, en este caso se parte de la base de que el "*Estado de Bienestar no es solo un mecanismo que interviene en la estructura de la desigualdad y posiblemente la corrige, es un sistema de estratificación en sí mismo, es una fuerza activa en el ordenamiento de las relaciones sociales*". El Estado de Bienestar, mediante la implementación de las políticas sociales, interviene sobre los problemas de la desigualdad social, pero al mismo tiempo genera estratificación, ya que contribuye a la conformación de las clases sociales (Esping-Andersen, G. 1993: 44).

Los **Regímenes de Bienestar Liberales** son residuales en la selección de los sujetos que tienen derecho a la garantía de algunos riesgos sociales: ya sea los malos riesgos o los riesgos inaceptables, implementa la ayuda social hacia las personas que no tienen medios, siendo éstos de bajos ingresos o trabajadores dependientes del Estado. La definición de los riesgos sociales es muy restringida y fomenta el predominio de las soluciones de mercado. Principalmente se manifiesta en los países anglosajones: Estados Unidos, Canadá, Australia, Irlanda, Nueva Zelanda y Gran Bretaña.

En síntesis, **minimiza al Estado**, lo cual repercute desfavoreciendo los derechos ciudadanos, reduce los efectos de la desmercantilización estimulando y **fomentando las soluciones de mercado e individualiza los riesgos sociales**. Genera una estratificación social basada en una relativa igualdad de pobreza entre los destinatarios de las prestaciones sociales (Esping-Andersen, G. 1993).

Los **Regímenes de Bienestar Socialdemócrata** tienen sus antecedentes en las políticas liberales, pasando de la ayuda social hacia el reconocimiento de derechos. Los rasgos distintivos son el universalismo y la amplitud de la cobertura de los riesgos: riesgos globales. Los derechos se vinculan con individuos y se basan en la ciudadanía por encima de las necesidades demostradas o las condiciones laborales. Principalmente se expresa en los países nórdicos: Dinamarca, Noruega, Suecia y Finlandia.

En síntesis, **procura la desmercantilización del bienestar** minimizando la dependencia hacia el mercado. Su principal característica es la **fusión entre el bienestar social y el trabajo**, necesitando de un contexto cercano al pleno empleo (Esping-Andersen, G. 1993).

Los **Regímenes de Bienestar Conservadores** se expresan en los países de Europa continental: Austria, Francia, Alemania e Italia. Los mismos se encuentran **fuertemente ligados a la iglesia y al corporativismo estatal**, de ahí los apoyos a la familia y en particular a la maternidad. Se caracterizan por la **fusión de la segmentación del status y el familiarismo**. Los derechos sociales se vinculan al status y clase social que se pertenezca (Esping-Andersen, G. 1993).

Como ya se mencionó, es en los Estados de Bienestar donde las políticas sociales adquieren su máximo desarrollo. A continuación se presentan las principales orientaciones que ellas asumen.

Las **políticas sociales** son entendidas como las "*modernas funciones del Estado capitalista de producir, instituir y distribuir bienes y servicios sociales catalogados como derechos de ciudadanía*". Se asocian a una determinada organización social y política -los Estados de

Bienestar-, que al irse transformando en un sistema de protección social le imprime al Estado la responsabilidad de garantizar el bienestar de los ciudadanos (Pereira, P. 2000: 149).

Pereira (2000), clasifica, según sus características, al conjunto de las políticas sociales implementadas en los Estados de Bienestar de los países desarrollados. Ubica a las políticas en dos categorías: por un lado, las políticas contributivas, contractuales y mercantilizables y, por otro lado, las políticas distributivas, no contractuales, no contributivas y desmercantilizables.

Las **contributivas, contractuales y mercantilizables**, se crearon para atender las **necesidades de los trabajadores formales del sector público y privado**. Las mismas intentan garantizar un ingreso al trabajador en situaciones de interrupción de la capacidad de generar ingresos, ya sea por la falta de trabajo o por el aumento de costos familiares dado por diferentes eventualidades. Se implementan a partir de la **modalidad de transferencia de seguros sociales**. Se dirigen fuertemente a las poblaciones vinculadas al mercado de trabajo, dejando a un lado a las poblaciones sin condiciones de trabajar. "*Buscan principalmente la autoprevisión del ciudadano, impuesta por el Estado y organizada bajo la forma de seguro (que supone la contrapartida financiera del beneficiario), cuyo nivel de participación y de prestación individual varía según la renta obtenida*" (Pereira, P. 2000: 151).

Las **distributivas, no contractuales, no contributivas y desmercantilizables**, se desarrollan como **prestaciones de beneficios y servicios públicos, costeados principalmente por el Estado**. Se implementan de forma independiente de las contribuciones y de la relación con el mercado de trabajo por parte de la población beneficiaria. Se caracterizan por **abarcar a todos los ciudadanos**, asumen dos formas: las **monetarias** consiste en la transferencia de dinero a los ciudadanos que no tienen renta para el goce de bienes y servicios básicos y, las **no monetarias**, constituyen el conjunto de servicios públicos como ser la educación, la salud, la asistencia social, etc. (Pereira, P. 2000).

2) Los Estados de Bienestar en América Latina

En América Latina, la conformación y desarrollo de los Estados de Bienestar presentan diferencias entre sí, dependiendo de las características de cada uno de los países. A su vez, América Latina no es ajena a los procesos de consolidación de los Estados de Bienestar de los países capitalistas desarrollados, incorporando incluso algunas de las orientaciones generales, pero existen diferencias en relación a ellos que se expresan en una serie de elementos (Laurell, A 2000).

Uno de ellos es el "***proceso histórico de constitución de los Estados Nacionales y la conformación de las instituciones estatales y de las ideologías nacionales***". Este da cuenta

de las características en la conformación entre el liberalismo anticlerical y el conservadurismo católico y las distancias entre el populismo-corporativo producto de la revolución social y el impuesto desde los gobiernos (Laurell, A. 2000: 239).

El segundo elemento radica en los **procesos políticos**, donde la democracia electoral se constituye como la excepción más que la regla en varios de los países de América Latina. En este sentido, las democracias se han desarrollado de forma limitada e interrumpida por distintas dictaduras.

El tercer elemento se plantea en la **estructura de clase** de los países de América Latina. En términos generales, se puede decir que se caracteriza por la consolidación de una masa importante del proletario industrial y una gran cantidad de asalariados vinculados al sector público y, un pauperismo urbano al margen de relaciones laborales estables, diferenciándola de este modo con la existente en los países desarrollados.

Finalizando, el cuarto elemento identificado para el análisis del perfil de las políticas sociales es la **amplitud y contenido del Producto Bruto Interno per cápita**. El PBI per cápita se ubica en rangos más bajos en los países de la región en comparación con los países desarrollados (Laurell, A. 2000).

Considerando estos elementos, Laurell (2000), afirma que en la mayoría de los países de América Latina se desarrollaron sistemas de Bienestar. A pesar de ello, realiza una precisión con respecto al grado que éstos adquieren, identificándolos como **"restringidos" o "incompletos"**. Esta afirmación se fundamenta en la **cobertura y amplitud de las políticas sociales** y en la **incorporación mediante el marco legal del concepto de Derechos** y la **instrumentación de la seguridad social pública** como la herramienta que permite garantizar los distintos derechos fundamentales[4].

Con el objetivo de profundizar en las particularidades de los Estados Latinoamericanos, se comparte la propuesta de Filgueira, quién a partir del análisis comparado de las políticas sociales en los Estados de Bienestar elabora una tipología de la expresión de éstos (Filgueira, F 1999).

[4]Es así que se identifican tres limitantes en el desarrollo de los Estado de Bienestar para los países de América Latina. Una de las limitantes es el déficit de la cobertura de la seguridad social pública, ya que varía considerablemente entre los países. Esto se explica, ya que varios contingentes poblacionales se encuentran desvinculados de las relaciones laborales estables y por ende de un conjunto de derechos. Otra, es la diversificación de los beneficios ofrecidos por los sistemas de seguridad social, esto se vincula con el grado de estratificación social de cada nación, profundizando la brecha social entre los ciudadanos. Por último, es la ausencia de protección económica frente a situaciones de desempleo, así como políticas activas de generación de empleo e intervención en el mercado de trabajo (Laurell.A 2000).

Según Filgueira, el **Modelo Sustitutivo de Importaciones** –inspirado en la política Keynesiana- se implementó en los países de América Latina entre los años 1930 y 1970. En este el Estado asumió un rol central en la vida económica y social. Algunas medidas que dan cuenta de este suceso, se refieren a los **subsidios** y **medidas de protección a las industrias de producción doméstica**. Otras de las medidas, implicaron que **el Estado asimilara** en su plantel de recursos humanos **a cantidades de mano de obra excedente e invirtiera capital en infraestructura con destino económico y social**. Pese a la batería de medidas implementadas por el Estado, **se observan inequidades en la distribución de los beneficios**. En particular en las políticas de bienestar, donde los beneficios se vinculan a los sectores integrados al mercado formal de trabajo, dejando excluidos a los sectores rurales e informales. E incluso, entre los sectores que tienen acceso a los beneficios, se observan desigualdades en relación a la rama de actividad a la cual pertenecen (Filgueira, F. 1999).

Se identifican diversas modalidades de los Estados de Bienestar entre los países de la región. Por lo cual, tal como plantea Filgueira (1999) es necesario tener presente a la hora de clasificarlos y visualizar sus diversas formas los siguientes elementos: la **inversión en servicios sociales**, en la **cobertura de las protecciones sociales**, en el **rango**, **variedad** y **calidad de los servicios sociales públicos**. Como se mencionó anteriormente, en base a estos criterios se ha elaborado una tipología, identificando tres conglomerados diferentes de los Estados de Bienestar: el Universalismo Estratificado, los Regímenes Duales y Regímenes Excluyentes.

En el primer grupo: **Universalismo estratificado** se ubican Uruguay, Argentina y Chile. El eje central de esta tipología es la **protección de la mayoría de la población** a través de sistemas de seguro social, servicios de salud y la extensión de la educación primaria e inicial secundaria. El otro eje, consiste en una fuerte estratificación de los beneficios, de las condiciones de acceso y en los rangos de protección para el seguro social y la salud.

La peculiaridad del desarrollo de estos Estados de Bienestar se basa en las características de la economía política nacional y en la administración política de la misma. Se encuentran similitudes entre Argentina y Uruguay[5], mientras que Chile[6] tiene ciertas particularidades.

---

[5]Según el autor, ambos países presentan un Modelo Sustitutivo de Importaciones centrado en la exportación de bienes primarios con baja demanda de mano de obra y alta rentabilidad internacional y los importantes procesos migratorios hacia los centros urbanos generaron sectores de mano de obra subalterna. El Estado apoyó la industria doméstica y captó la mano de obra excedente. Este contexto, sumado a los procesos de sindicalización generaron protecciones sociales financiadas de forma tripartía, con énfasis en los seguros sociales.

[6]En este caso, el Modelo Sustitutivo de Importaciones se centró en la minería y la economía agraria fue más diversificada, por lo cual la demanda de mano de obra fue mayor. El proceso de migración en el sentido rural-urbano se desarrolló más tardíamente. El rasgo que comparten es en relación a los primeros sectores que tuvieron acceso a las protecciones sociales, siendo éstos los empelados públicos y los profesionales.

En segundo lugar, dentro de los **Regímenes Duales**, se agrupan Brasil y México. En **salud y educación**, estos países presentaron **altos grados de cobertura**. La **seguridad social**, **presenta estratificación** que es acentuada por las características territoriales. El modelo sustitutivo de importaciones se desarrolló a partir de las rentas generadas por economías primarias, con alta intensidad de mano de obra y una alta heterogeneidad en los niveles de desarrollo económico y social.

La incorporación de los sectores populares se estableció a partir de formas clientelares y patrimonialistas en las zonas donde se identifica menor desarrollo económico y social, mientras que en las zonas donde el desarrollo es de mayor grado, se estableció una forma corporativista.

El tercer grupo lo integran: República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia y Ecuador. Se denomina **Regímenes Excluyentes**. Se identifica **un sistema elitista en seguro social y salud y un sistema dual en educación**. Los seguros sociales se dirigen a sectores de la población posicionados en una situación privilegiada, siendo éstos profesionales, trabajadores formales (un bajo porcentaje) y empleados públicos. Dadas estas características, en estos regímenes los sectores informales y los sectores agrarios se encuentran excluidos de las protecciones y beneficios sociales.

El contexto político caracterizado por altos grados de represión, repercute en la baja capacidad organizativa y de participación decisoria por parte de los trabajadores y sectores subalternos. Otra de las características de los países que integran este grupo son las profundas diferencias entre los espacios rurales y urbanos y entre los centros urbanos y las periferias, y lo cual repercute en la estructura social y en el acceso a los beneficios y protecciones sociales.

Capítulo Dos

Las Políticas Sociales de la década del 90 en América Latina

Este capítulo tiene dos partes. La **primera**, tiene que ver con las modificaciones ocurridas en el modelo capitalista en las últimas décadas del siglo XX, tanto para los países desarrollados, como en América Latina. Las mismas se expresan en la dimensión económica, política, social y cultural. En particular, se enfatiza en las transformaciones del mercado del trabajo que llevaron a los cambios en la presencia del Estado en el campo social. En la **segunda**, se desarrollan las características de las políticas sociales en el marco de las reformas sociales impulsadas por las corrientes neoliberales. Se profundiza en los tres rasgos sustanciales: la estrategia de focalización, la privatización/cooperación público-privado y la descentralización.

1) Países desarrollados y latinoamericanos a partir de la década el 70

En las **últimas décadas del siglo XX**, se ha producido una **transformación del sistema capitalista**, influenciado por la mundialización económica y repercutiendo en la organización del trabajo y en la vida social. Se ve afectado el plano económico, el político, el social, el cultural, el mercado laboral y las características de la presencia del Estado (Montagut, T. 2000).

Si bien este proceso comienza en los países capitalistas desarrollados, América Latina no se ha encontrado ajena, por lo cual, las repercusiones se manifiestan con la instalación de Gobiernos Nacionales de orientación Neoliberal y el impulso de reformas del campo social.

En el **terreno de la economía**, la transformación del capitalismo se expresa en la conformación de **redes internacionales de empresas** y en **unidades que forman parte de estas empresas o se ubican alrededor de ellas**. El sujeto principal de la organización económica se identifica con una red transnacional, los cual implica que bases localizadas en distintos lugares del mundo, algunas veces ubicadas a importantes distancias, tomen decisiones que afectan, en los salarios y en los puestos de trabajo, a gran parte de la población mundial (Montagut,T 2000).

De tal modo que *"la economía que actúa en el ámbito mundial socava los cimientos de las economías nacionales y de los Estados Nacionales"*[7]. Por tanto, **las repercusiones de las decisiones que se toman desde una posición transnacional deben de abordarse en el terreno de lo nacional**. La organización del terreno económico repercute en la modalidad de los Estados de Bienestar, en el sentido de que la organización tradicional del Estado no se acompasa

[7]La mundialización cristaliza el fenómeno de lo transnacional en varias esferas de la organización de las sociedad, implica que las fronteras se diluyen en el accionar de la economía, de la información, de la ecología, de la técnica, de los conflictos transculturales y la sociedad civil.

con la organización y el accionar económico globalizado[8] (Montagut, T. 2000: 116).

En resumen, se pude decir que "*en el fondo del proyecto neoliberal está el intento de imponer un nuevo patrón de acumulación encaminado a impulsar una nueva etapa de expansión capitalista, que entre otras cosas implica un nuevo ciclo de concentración de capital en las manos del gran capital internacional*" (Laurell, A. 2000: 245).

El proceso de mundialización, como se viene observando, ha provocado transformaciones en varias esfera de la sociedad. En la dimensión **política** surge la **corriente de la nueva derecha** como eslabón político necesario -al comando de los países- para el desarrollo de una nueva fase del capitalismo.

Principalmente, en el plano ideológico son **dos posturas que entran en debate**: la socialdemocracia y el neoliberalismo. Estos debates de ideas repercuten en los lineamientos y orientaciones que van tomando los Estados de Bienestar. La **socialdemocracia** nace en Alemania en la segunda mitad del siglo XIX, se constituye como movimiento político a partir de la ruptura del movimiento democrático de los trabajadores y el ala izquierda del liberalismo. Se caracteriza principalmente por su perfil reformista y busca la vía parlamentaria para implementar las propuestas. Por otro lado, el **neoliberalismo**, surge como respuesta a la crisis económica de los años 70, representa a las corrientes de la nueva derecha, busca la transformación de los Estados de Bienestar, lo responsabiliza de la crisis y del mal funcionamiento de la economía. Como estrategia propone volver a la ausencia de intervención desde el Estado, y a la política social orientada hacia la reprivatización y al mercado como mecanismo para satisfacer las necesidades (Montagut, T. 2000).

La nueva derecha construye una explicación y una propuesta frente a la crisis de la década del 80. Su postulado central entiende que "*el mercado es el mejor mecanismo de asignación de los recursos económicos y de la satisfacción de las necesidades de los individuos. De allí sigue que todos los procesos que obstaculizan, controlan o suprimen el libre juego de la fuerzas del mercado tendrían efectos negativos tanto sobre la economía como sobre el bienestar*" (Laurell, A. 2000: 242).

Como se ha mencionado, estas transformaciones introducen nuevos patrones culturales. Harvey plantea que estas nuevas pautas de la cultura, se expresan en "*una estética posmodernista que*

[8]La producción y consumo masivo generalizado en la política Keynesina comienza a perder sentido frente a esta nueva organización. El avance de la circulación financiera repercute negativamente en la economía nacional, debido a que disminuye el poder de control hacia los procesos económicos que se desarrollan a nivel nacional, en empresas, sectores y en el valor de la moneda.

celebra la diferencia, lo efímero, el espectáculo, la moda y la mercantilización de las formas culturales"[9] (Harvey, D. 2004: 180).

En el contexto de **transformaciones del capitalismo**, la estructura del **mercado laboral** sufre importantes movimientos. Se produce un aumento del empleo en el sector servicios y un fuerte aumento del desempleo estructural, asimismo los salarios han aumentado en reducidos porcentajes. También, se observa un retroceso importante en la capacidad organizativa y de la construcción de poder por parte del sector sindical. A su vez, se han producido cambios en la organización del sector industrial, principalmente se visualizan en la formación de pequeñas empresas, el regreso del trabajo en base a unidades productivas familiares y el trabajo a destajo. Muchas de estas expresiones se sustentan bajo la contratación informal o clandestina (Harvey, D. 2004).

Los mercados a nivel mundial se diversificaron, influyendo en la disminución del control que se tenía hacia ellos. Frente a las innovaciones tecnológicas introducidas en los procesos de producción, **el tradicional modelo productivo en serie se volvió obsoleto**, no solo por el aumento en sus costos, sino también debido a que la respuesta que brindaba no lograba corresponderse con la demanda, ya a esta altura, impredecible.

En términos generales, estos **cambios se deben a la modificación de la producción en serie hacia una de carácter más flexible**. Según Harvey esta nueva fase del capitalismo -que él la ha denominado **Acumulación Flexible**- "*apela a la flexibilidad con relación a los procesos laborales, los mercados de mano de obra, los productos y las pautas del consumo*" (Harvey, D. 2004: 171).

En este sentido, se observa que los problemas que comienzan a identificarse en el Estado de Bienestar refieren a "*cierta incompatibilidad entre un Estado que funciona con la inercia basada en la producción fordista y un rápido cambio de la organización de la producción, reproducción y consumo*" (Montagut, T. 2000: 117).

En este marco, Castel (1997) identifica algunos fenómenos centrales de las **transformaciones que sufrió la sociedad salarial**. La desestabilización de los estables, la instalación de la precariedad, el aumento del desempleo y el resurgimiento de los inútiles para el mundo.

[9]David Harvey (2004) realiza un estudio riguroso sobre el proceso de desarrollo y transformaciones de los regímenes de acumulación y los modelos de regulación que vivieron las sociedades de los países desarrollados. Con el objetivo de analizar este proceso y acercarse a la conclusión de que las sociedades se encuentran atravesando un cambio en el régimen de acumulación y modelo de regulación, identifica al año 1973 como punto de inflexión en este pasaje, debido a que es ahí cuando se visualizan profundos y acelerados cambios en el régimen Fordista. Dicho pasaje se establace desde el régimen Fordista hacia el régimen de Acumulación Flexible y su correspondiente modelo de regulación. Las dimensiones de análisis refieren a los aspectos económicos, sociales, y culturales, en particular señala que los aspectos culturales en el régimen de Acumulación Flexible se remiten al giro hacia el posmodernismo.

La figura de los **inútiles al mundo o supernumerarios ocupan el lugar de la inutilidad social**, se encuentran desvinculados de los espacios formales de trabajo -entendidos como los espacios de intercambio productivo-. Al mismo tiempo se encuentran desarticulados de la vida cívica y política. Al decir de Castel es como que "*nuestro tipo de sociedad redescubriera con sorpresa la presencia en su seno de un perfil de poblaciones que se creían desaparecidas: los inútiles para el mundo, que viven en él pero no le pertenecen realmente. Ellos ocupan una posición de supernumerarios, flotan en una especie de tierra de nadie social, no integrado y sin duda inintegrables*" (Castel, R. 1997: 416).

Cuando la sociedad salarial comienza a debilitarse, no es solo debido al repliegue del crecimiento, sino que las repercusiones más significativas recaen en las **problemáticas del empleo**. Una de las características esenciales radica en el **aumento del desempleo** y en la **instalación de la precariedad laboral**. "*La precarización del empleo y el aumento del desempleo constituyen sin duda la manifestación de un déficit de lugares ocupables en la estructura social, si entendemos por lugar una posición con utilidad social y reconocimiento público*". La precarización del trabajo es una de las manifestaciones más importantes de la nueva cuestión social, donde el tradicional contrato de trabajo por tiempo indeterminado está comenzando a perder su centralidad. Así, comienza a surgir el fenómeno de la **desestabilización de los estables,** que recae sobre todo en los trabajadores de la industrial textil y metalúrgica. Mientras que en la sociedad salarial se habían consolidado los cimientos de las posiciones de los trabajadores a partir de la estabilidad laboral y los contratos por tiempo indeterminado, ahora, en este nuevo contexto, se produce un movimiento inverso (Castel, R. 1997: 416).

Teniendo presente la incidencia de las características fundamentales de la problemática del empleo, se comparte con Castel que el "*trabajo (...) -es más que el trabajo, y por lo tanto el no-trabajo es más que el desempleo, lo que no es poco decir. Por otra parte, la característica más perturbadora de la situación actual es sin duda la reaparición del perfil de los trabajadores sin trabajo (...) los cuales ocupan literalmente en la sociedad un lugar de supernumerarios, de inútiles al mundo*" (Castel, R. 1997: 390).

A raíz de estas modificaciones, a **nivel social**, comienza a generarse una nueva situación que, Castel la ha denominado como la **nueva cuestión social**. El trabajo ya no es el principal mecanismo de integración social tal como lo fue en la sociedad salarial. Aparecen otros fenómenos como es la **inseguridad social y la inestabilidad de la protección social**. Estos cambios repercuten directamente sobre las instituciones de los Estados de Bienestar, las protecciones sociales se ven modificadas debido a los cambios en el mercado de trabajo, aparece así una gran cantidad de personas que se encuentran excluidas los derechos y beneficios.

Es así que el éxito del proyecto neoliberal, tiene como condicionamiento político, la derrota o el debilitamiento de la clase trabajadora y de la organización que en torno a ella se ha promocionado y generado con un sentido reivindicativo y partidario. De este modo, Laurell (2000), plantea que a nivel social, los efectos de la implementación de medidas de orientación neoliberal ha generado una inmovilización de los sectores más empobrecidos, provocando un alto grado de dependencia hacia el paternalismo estatal. Asimismo, las políticas neoliberales han fomentado una creciente polarización social, entre pobres y ricos.

En relación a las **propuestas concretas** para poder sobrepasar la crisis, las corrientes de la nueva derecha proponen ***"reconstruir el mercado, la competencia y el individualismo"***. Lo cual implica, reducir o eliminar la intervención del Estado en el campo económico, pasando a la privatización y desregulación de las actividades económicas y la flexibilización de las relaciones laborales (Laurel, A. 2000: 244).

Específicamente en el campo del **bienestar social**, las corrientes neoliberales sostienen que debe pertenecer al ámbito de lo **privado**. Así, se espera que la intervención del Estado se reduzca en acciones mínimas para aliviar la pobreza y a la producción de distintos servicios que los efectores privados no están dispuestos a producir (Laurell, A. 2000).

América Latina no se encontró ajena al proceso de transformación del capitalismo. En varios países de la región se implementaron un conjunto de reformas de estabilización. Específicamente, en el campo social, se introdujeron cambios en el modelo de prestaciones sociales y en la orientación de las políticas sociales.

Así, entre la década del **80 y 90** surge paulatinamente el **impulso de las reformas sociales**, las que se justifican por la profundización de problemáticas vinculadas al aumento de la pobreza, a la desigualdad y exclusión social.

En este sentido, el comienzo del proceso de reformas, se puede ubicar con la celebración en **1989** del **Consenso de Washington**. Ese momento se constituye como un **punto de inflexión en el sentido y opción que adquiere la presencia pública social** para los países de América Latina. Este acuerdo consiste en una serie de medidas y reformas que los países deben asumir como estrategia para enfrenar las consecuencias de la crisis económica de la década del 80. Refieren al fomento de la disciplina fiscal, a la reorientación del gasto público, a la implementación de una reforma impositiva, a la liberalización financiera, al desarrollo de un tipo de cambio unificado y competitivo, a la liberalización comercial, apertura a la inversión extranjera directa, privatización, desregulación y derechos de propiedad delimitados.

Según Barba el Consenso de Washington "*no solo redefinió el escenario para el diseño de las políticas públicas y sitúo a las agencias financieras internacionales como actores centrales en ese terreno, sino que marcó una ruta alternativa y hegemónica, a escala latinoamericana, sobre cómo abordar la cuestión social, que llevó a la construcción gradual de una agenda de reforma social encabezada por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo*" (Barba, C. 2004: 88).

Como se mencionaba anteriormente, el **contexto social** en el cuál se promueven dichas reformas se caracterizó por un **retroceso social dramático**. En el centro de este escenario se ubica la caída de los salarios, el aumento del desempleo y precarización, generando así un proceso de empobrecimiento generalizado de la población y el surgimiento de situaciones de pobreza extrema. En este mismo escenario, comienza a identificarse una reducción de la inversión pública en servicios sociales (Laurell, A. 2000).

A **nivel político**, en América Latina, dichas orientaciones se sustentaron a partir de la **implementación de Gobiernos Nacionales de orientación neoliberal**, los cuales no se establecieron de forma simultánea, y mucho menos en el mismo grado de intensidad. Estas diferencias se deben a las condiciones políticas particulares de cada una de las sociedades.

2) Características de la políticas sociales en el marco de las reformas sociales

Tal como se desarrolló en el apartado anterior, la presencia del Estado en el campo social sufre un conjunto de modificaciones, las cuales repercuten directamente sobre las características y modalidades de las protecciones sociales y de las políticas sociales.

Tal como ya se dijo, los acuerdos generados a partir del denominado Consenso de Washington, tienen impactos directos sobre la orientación de las políticas sociales y transformaciones en la organización de la vida social. En relación a las **políticas sociales**, se desarrollan las que son **promovidas por las agencias internacionales de crédito fundamentadas en la reducción del gasto social público**. Es así que las políticas sociales se ven modificadas en sus características, en sus posibilidades de desarrollo, en sus funciones y alcances.

Siguiendo a Laurell (2000), la **política social impulsada por las corrientes Neoliberales**, "***no admite el concepto de derechos sociales***, *o sea, el derecho a tener acceso a los bienes sociales por el sólo hecho de ser miembro de la sociedad y la obligación de ésta de garantizarlos a través del Estado".* Otra de las características sustanciales radica en un alto grado de mercantilización, **en la producción y distribución de los bienes y servicios sociales** por parte de la esfera privada. Principalmente en educación, salud, pensiones, entre otros (Laurell, A. 2000: 237).

En esta línea, se propone la **presencia de un Estado mínimo en el campo del bienestar social**, siendo, las estrategias para lograrlo la privatización de la producción y financiamiento de los bienes y servicios, la reducción del gasto social (eliminando programas y reduciendo beneficios), la generalización del uso de la estrategia de focalización del gasto en los sectores indigentes y la descentralización de las políticas y programas sociales.

Según Laurell (2000) el elemento que articula las distintas estrategias que se proponen para la instalación de las medidas neoliberales en el plano económico y social es la privatización de las distintas prestaciones, antes, administradas y/o producidas desde la orbita pública. A pesar de que la privatización ocupa el objetivo central y articulador, "*solo interesa en la medida en que la administración de fondos y producción de servicios puedan convertirse en actividades económicas rentables*" (Laurell, A. 2000: 248)[10].

Las críticas que presenta el neoliberalismo hacia los Estados de Bienestar refieren a "*aquellos elementos de la política social que implican desmercantilización, solidaridad social y colectivismo. Condena los derechos sociales, el universalismo, la disociación entre beneficio y prestación laboral y la administración-producción pública de servicios*" (Laurell, A. 2000: 245).

2.1) Estrategia de Focalización

Desde fines de la década del 70 la **estrategia de focalización** se implementa de forma generalizada en el diseño de los programas sociales dirigidos a los sectores vulnerables. Busca "***concentrar los recursos disponibles en una población de beneficiarios claramente identificada***" (CEPAL 1995 en Serrano, C. 2005: 22).

Como ya se mencionó, este cambio de orientación del modelo de desarrollo en general y en particular de la protección y políticas sociales, es promovido por las corrientes de la nueva derecha con el objetivo de impulsar el desarrollo del modelo neoliberal. En este mismo marco, es que las Agencias Financieras Internacionales asumen un rol central en el diseño y financiación de los planes, programas y políticas sociales.

Las **posiciones favorables** para el uso generalizado de la estrategia de **focalización** se centran en tres aspectos, por un lado debido a que **ayudaría a resolver la crisis fiscal**, ya que requiere costos menores a los utilizados por las políticas sociales universales, colocándose la

[10]Laurell, considera varias dimensiones para para categorizar la orientación de los Gobiernos: la austeridad del gasto público, proceso acelerado de privatización, desregulación financiera, apertura externa, desregulación y flexibilización de las relaciones laborales y reestructuración de las políticas sociales. En este trabajo, solo se consideran las características de las políticas sociales en el marco de las orientaciones neoliberales. Por este motivo, no se pretende clasificar la orientación de los Gobiernos de los países de América Latina, ni tampoco el caso de Uruguay. Solamente se pretende considerar las dimensiones de las políticas sociales impulsadas por las corrientes neoliberales en el proceso de reformas sociales.

responsabilidad de la crisis fiscal sobre los costos de las políticas sociales. Por otro lado, se menciona la **eficacia** de la estrategia de focalización **para llegar a los sectores más pobres** y **desprotegidos de la protección social**, mejorando la inequidad distributiva de la asignación y prestación de los recursos. Por último, se considera que **a partir de la focalización se identificaría la heterogeneidad de la pobreza**, lo cual permitiría diseñar programas específicos para las distintas situaciones sociales (Baráibar, X. 2003).

Por otro lado, los análisis críticos hacia el uso generalizado de la focalización, refieren a que la implementación se establece de forma desarticulada y descoordinada con respecto a los servicios sociales universales. Si bien, conforme al análisis realizado por Filgueira sobre los Estados de Bienestar, presentado en el capítulo anterior, en América Latina no se ha generalizado el desarrollo de políticas de alcance universal por igual en todos los países. A pesar de ello, las críticas al uso generalizado de la estrategia de focalización radican en que se introduce cuando los programas cobertura universal comienzan a desmantelarse, lo cual, repercute en la calidad del ejercicio de los derechos y al acceso a la protección social.

En este sentido, entiende Filgueira que "*no implica que deba abandonarse la estrategia de focalización en forma integral, pero debe intentarse minimizar la segmentación institucional del programa de otros de corte universal, y debe trabajarse en fundamentaciones y formación educacional a nivel local y nacional en defensa de estos programas por razones de equidad y solidaridad y no caridad*" (Filgueira, F. 1999: 102).

Siguiendo el análisis crítico se identifican un **conjunto problemas**, de corte **técnico-operativos** y de corte **político**, que trae aparejado la implementación de la focalización.

Uno de los problemas de corte **técnico-operativos** es el **estímulo a la pobreza**, ya que el acceso a los beneficios se encuentra ligado a las situaciones de las personas o familias, lo cual puede promover la pretensión de mantenerse en estas condiciones para no perder el beneficio adquirido. El estímulo a la pobreza también se relaciona con la capacidad de las personas de presentar su situación, de modo que algunas veces acceden a los beneficios las personas que mejor presentan las necesidades que, no necesariamente son las que más lo necesitan. Este problema también se relaciona con **las dificultades y los costos de la precisión** ya que la delimitación de la población destinataria refiere a las situaciones en extrema vulnerabilidad social, quedando por fuera poblaciones con serias dificultades sociales. Sumado a esto, los problemas se visualizan en los **costos de implementación para seleccionar a las personas o familias que se encuentran en situaciones de extrema vulnerabilidad social** (Baráibar, X. 2003).

Otro de los problemas de corte **técnico-operativos** es la **participación de los beneficiarios** en distintas actividades o a través de compromisos como contrapartidas. La participación se analiza en un doble sentido, ya que muchas veces puede ser entendida como filtro y otra como doble castigo. La participación de los beneficiarios se encuentra tensionada entre la posibilidad de generar capacidades en los sujetos a partir del ejercicio de la participación y las condiciones reales de las personas que dificultan el poder participar (Baráibar, X. 2003).

Se identifica la **transitoriedad del recurso-la transitoriedad de la solución** como uno de los problemas de corte **técnico-operativo**. La contradicción entre los postulados a favor de la estrategia de focalización y los instrumentos utilizados se expresan en esta característica, ya que la transitoriedad de los programas no permite generar procesos que se sostengan a mediano y largo plazo como forma de revertir las situaciones de extrema vulnerabilidad (Baráibar, X. 2003).

En el conjunto de los problemas de corte **político**, se considera la **construcción de poblaciones crecientemente homogéneas/crecientemente diversas**, ya que se generan conglomerados poblacionales similares entre sí, que se diferencian del resto por las condiciones que permiten el acceso a los beneficios a través del uso de la focalización.

Al mismo tiempo, la **individualización de la pobreza/estigmatización de los beneficiarios** se expresa como un problema de corte **político**, dado que mediante el uso de la focalización el problema de la pobreza pierde visibilidad a nivel público y pierde responsabilidad colectiva. Por lo tanto el problema y responsabilidad de la pobreza se localiza en la órbita individual de quienes la padecen. De modo que el estigma de los beneficiarios se establece por el hecho de acceder a determinados beneficios, generando en algunos casos la negación de la situación propia para no caer en ese estigma, negando el derecho al beneficio. En este mismo sentido, **se genera en los beneficiarios una subjetividad agradecida/subjetividad dependiente/subjetividad disciplinada**, debido a que las políticas y programas sociales se colocan fuera de la lógica de los derechos, provocando un sentimiento de agradecimiento frente al actor que administra los beneficios, tanto sean públicos como privados (Baráibar, X. 2003).

El **origen** de los **fondos que financian a las políticas focalizadas** también se constituye como un problema de corte **político**, en la gran mayoría provienen de Agencias Financieras Internacionales, lo cual se traduce luego en deuda pública asumida por los Estados y, a su vez, puede ocurrir que se generen diferentes calidades de los bienes y servicios, siendo los promovidos por el Estado los de segunda categoría (Baráibar, X. 2003).

El problema vinculado al **resquebrajamiento de la ciudadanía**, **sintetiza el conjunto de los**

problemas de corte político. La diferenciación y estigmatización no contribuyen a la consolidación de la ciudadanía. El sujeto más que ubicado como sujeto de derecho, es colocado como consumidor de los beneficios de las políticas y programas (Baráibar, X. 2003).

2.2) Descentralización

Otro de los rasgos de las políticas sociales impulsadas por las corrientes neoliberales es la descentralización. Filgueira plantea que la **descentralización** hace referencia a *"las transformaciones en dimensiones referidas a la devolución, delegación y desconcentración de funciones administrativas, de poder político, de base tributaria y de asignación de recursos, tanto desde el aparato central estatal a las regiones, Estado, departamentos, como las ciudades y municipios"* (Filgueira, F. 1999: 92).

A raíz de la implementación de la descentralización han surgido **argumentos en oposición**, especialmente a la que se impulsó en América Latina por parte de las corrientes neoliberales. Laurell manifiesta que ésta *"no tiene por objetivo democratizar la acción pública sino principalmente permitir la introducción de mecanismos gerenciales e incentivar los procesos de privatización dejando a nivel local la decisión respecto a cómo financiar, administrar y producir los servicios"* (Laurell, A. 2000: 254).

Desde esta perspectiva, los procesos de **descentralización** están estrechamente **ligados con la promoción de la privatización de la provisión de los servicios y bienes sociales** y añade Laurell que *"la descentralización con estas características ha sido promovida activamente por los organismos financieros internacionales condicionando los préstamos para programas sociales a la descentralización y a la contraprestación financiera de las administraciones políticas locales (...). Resulta difícil comprender cómo estas política puede generar equidad en países con desigualdades regionales abismales"* (Laurell, A. 2000: 254)

Por otro lado, en torno a la idea de descentralización se han generado **opiniones positivas** por parte de las distintas corrientes ideológicas, tantos las conservadoras como las corrientes de izquierda. Las primeras entienden que la descentralización es conveniente ya que favorece la eficiencia de los recursos. Algunas corrientes de izquierda también se expresan favorablemente, debido a que relacionan la descentralización con los procesos de participación, vinculados a la idea de democracia.

A pesar de las opiniones favorables acerca de la descentralización, se han identificado una serie de **problemas derivados de la implementación**. Algunos de ellos refieren al potencial en la clientelización de acceso, al criterio de provisión e inversión en programas sociales, la agudización

de inequidades distributivas regionales y neolocalismo y, por último la indisciplina fiscal (Filgueira, F. 1999).

El problema de la generación de **clientelización de acceso** y el **criterio de provisión e inversión en programas sociales**, se centra en la figura de las autoridades locales vinculadas a elites locales, responsables de llevar a cabo los procesos de descentralización, tanto políticos como sociales. Las dificultades radican en que son estas mismas elites quienes se encargan del control social de los sectores populares, el escenario se torna proclive al clientelismo en acciones políticas y en el manejo de los beneficios de las políticas sociales. En este mismo escenario, se observa la generación de nuevas redes clientelares debido a que se produce una alta inversión en empleos de personal para llevar a cabo la descentralización, minimizando la inversión en general y en servicios en particular (Filgueira, F. 1999).

En relación a la **agudización de inequidades distributivas regionales** y **neolocalismos**, las valoraciones se distancian, quienes apoyan los procesos de descentralización encuentran que favorece la eficacia y eficiencia de los sistemas de prestación, en cambio, quienes manifiestan disconformidad, señalan que se potencian los problemas de inequidad distributiva (Filgueira, F. 1999).

El neolocalismo refiere al estimulo que se puede generar a partir de la descentralización a la inversión en capital en determinadas localidades y el desincentivo a la localizaciones de poblaciones vulnerables, generando procesos de segmentación social y diferenciación social, económica y cultural entre las localidades. La **indisciplina fiscal**, hace referencia a los riesgos en la coordinación y control de los gastos entre los efectores locales y los centrales (Filgueira, F. 1999).

2.3) Privatización/Cooperación público-privado

La **privatización**, al igual que los rasgos de las políticas y programas sociales que se desarrollaron anteriormente, se promueve con mayor ímpetu a partir de la década de los 80. Consiste en la **transferencia al sector privado de determinadas áreas de la actividad económica y/o social que, anteriormente se ubicaban bajo la órbita y responsabilidad del sector público**. Así, mediante el proceso de privatización los bienes o servicios no solo son producidos en el sector privado, sino que, son ofrecidos en el mercado bajo una lógica competitiva, de modo que los precios se regulan a través de éste (Montagut, T. 2000).

La privatización responde al "*objetivo económico de abrir todas las actividades económicas rentables a los privados con el fin de ampliar los ámbitos de acumulación y al objetivo político-*

ideológico de remercantililzar el bienestar social" (Laurell, A. 2000: 248).

Ahora bien, en relación a la **ejecución de los servicios sociales**, se visualiza una combinación entre lo público y los privado. Aparece, en varios países, una nueva figura: el **tercer sector**, conformado por distintas entidades de la sociedad civil que llevan adelante la ejecución de programas o servicios financiados por el sector público y básicamente orientan sus acciones a la satisfacción de las necesidades sociales (Montagut, T. 2000).

Son tres las condiciones necesarias para que el proceso de privatización sea rentable: existencia de una demanda hacia los servicios o beneficios privados, estabilidad en el financiamiento de los altos costos de estos servicios o beneficios y, que el sector privado desarrolle la capacidad para abarcar las demandas en el marco del retiro del Estado (Laurell, A. 2000).

La creación de la demanda hacia los servicios o beneficios privados, refiere a una reducción del gasto público, fundamentado en la crisis fiscal y el desfinanciamiento de las instituciones públicas. Dicho desfinanciamiento repercute directamente en la calidad de los servicios ofrecidos por las instituciones públicas, haciendo del proceso de privatización una situación socialmente aceptable, al menos, para algunos sectores, así surge o crece la demanda hacia servicios y beneficios provistos por el sector privado (Laurell, A. 2000).

La generación de estabilidad en el financiamiento de los costos de los servicios y beneficios privados, se puede canalizar a través de dos mecanismos: uno de ellos es la compra de servicios y bienes del sector privado con fondos públicos, lo cual tiene un alto costo y difícilmente se lleve a cabo. El otro mecanismo es, la generación de industrias de seguros privados, aquí, el financiamiento es un negocio al mando de los actores con altos capitales financieros. Crecen y se expanden grupos financieros que mediante la desregulación financiera se vieron favorecidos y sostuvieron la demanda hacia el sector privado (Laurell, A. 2000).

Los principales **argumentos a favor** del proceso de privatización se basan en la **necesidad de reducir el déficit público** y en la evaluación positiva de la **eficiencia del sector privado en la provisión de bienes y servicios**, bajo el entendido de que los provenientes del sector público no son suficientes y son de menor calidad (Fleury, S. 1999)

Algunas de las posturas en contra del proceso de privatización refieren, por un lado, a la demanda hacia el sector privado, donde el problema radica en que no se cuenta con un análisis riguroso de la calidad de estos servicios. Por otro lado, la agudización de la segmentación social en el acceso a los servicios es que se dejan desprovistas zonas empobrecidas. Otro de los problemas es que

prima la lógica competitiva entre los proveedores de servicios, generando una selección adversa de los usuarios, lo cual favorece la generación de ganancias del sector privado, viéndose desfavorecidos los sectores de menores recursos.

Al mismo tiempo, estas situaciones se desarrollan en el **contexto del desfinanciamiento del sector público** lo cual repercute directamente en la calidad de los bienes y servicios generados por las instituciones del Estado (Fleury, S. 1999).

Capítulo Tres

Estado Social y las políticas sociales en Uruguay

Este capítulo está organizado en dos partes. En **la primera**, se relata la trayectoria del Estado Social en Uruguay, su desarrollo, consolidación y debilitamiento. En **la segunda**, se presenta la expresión de algunos de los rasgos de las reformas que operan en el campo social fuertemente a partir de los años 90, se presentan las características de las políticas sociales.

1) Desarrollo y consolidación del Estado Social

El comienzo del **Estado Social** en Uruguay se ubica en los **últimos años del sigo XIX** y **comienzos** del **XX** con el gobierno de Batlle y Ordóñez. Principalmente se interviene desde la órbita del Estado en materia social, mediante la implementación de una batería de políticas sociales. Las primeras medidas se abocaron a la regulación del espacio urbano, en la capital montevideana y el medio rural se encontró rezagado en comparación con el desarrollo capitalino. Es así que "*en el medio rural persistió en una modalidad pre-capitalista en su organización social*". Luego, el Estado Social se expandió hacia la totalidad del territorio nacional (Filgueira, F. 1994: 16).

El Estado se consolidó desde un rol central llegando a regular de forma monopólica la prestación de servicios en el área social. Este rol, fue producto del aparato público, creado, consolidado y legitimado por el poder político que en esa época comandaba el Gobierno, desplazando así a las organizaciones filantrópicas y las instituciones privadas de la órbita de la protección social. Este marco, permitió construir una **sociedad integrada**, **controlada en los parámetros de desigualdad social y legitimada en un sistema democrático** (Filgueira, F. 1999/ Midaglia, C. 2005).

La **estructura del Estado Social** se organizó sobre **cuatro pilares.** El primero fue la **Asistencia Pública**, que a parir de 1910 se crea con el fin de administrar las instituciones de beneficencia, que, en esa época se referían especialmente a la salud. Estaba vinculada a la clase alta desde una perspectiva de la caridad. El objetivo primario fue poder mantener la salud, el alivio y el "*control de las enfermedades que requerían hospitalización, especialmente las infecto-contagiosas, la locura y la indigencia*". Luego se desarrollaron programas en relación a la maternidad y a la infancia. Se puede decir que la Asistencia Pública tiene su inspiración en el modelo de desarrollo Francés del siglo XIX (Filgueira, F. 1994: 17).

El segundo elemento fue la **instrucción pública laica, gratuita y obligatoria para el conjunto de los ciudadanos**. Con el fin de consolidar este componente, se desarrollaron acciones en

infraestructura en los distintos niveles de enseñanza, con un alcance global a nivel nacional. La instrucción pública se orientó a contar con mano de obra calificada para el desempeño en el área de servicios y en la industria básicamente urbana, operaba en este sentido como espacio de integración social. Por la cantidad de inmigrantes que se encontraban en el país, se vio necesaria la educación de la lengua y la cultura nacional. De modo que "*la enseñanza pública y su concepción, también son indicativos del tipo de cultura liberal e igualitaria que se procuraba crear*" (Filgueira, F. 1994: 20).

El tercer elemento, fueron "***las leyes y resoluciones del ejecutivo concernientes al funcionamiento del mercado laboral***", reconocidas en la época como leyes obreras, orientadas directamente a los ciudadanos vinculados al **mundo del trabajo formal**. Algunos aspectos que se abordaron fueron en relación a la regulación del trabajo infantil y al trabajo femenino, así como a la limitación de la duración de las jornadas laborales- de 8 horas-, el descanso semanal, la ley de la silla, la legislación referida a los accidentes de trabajo y los seguros por riesgo de muerte o invalidez y la regulación de los salarios mínimos. El conjunto de las leyes obreras responden a la construcción de una sociedad industrial (Filgueira, F. 1994: 20).

Y, por último el cuarto elemento fueron las **políticas de fomento de retiro del mercado laboral de la fuerza de trabajo activa**. Algunas de las medidas implementadas consistieron en la creación de Cajas de jubilaciones en la rama Civil, Industria, Comercio y Servicios, así como pensiones a la vejez e invalidez.

En el proceso de consolidación del Estado Social, se implementó un instrumento vinculado a la protección social: las **transferencias de ingreso**. Las mismas se clasifican en dos ramas: **las contributivas y las no contributivas**. En las primeras el acceso a los beneficios es exclusivo de quienes aportan al sistema (vinculados al sistema formal de trabajo) y en las segundas se financian de fondos provenientes de impuestos generales. (Banco Mundial. 2005).

Dentro de los **programas contributivos**, se ubican: el sistema de jubilaciones y pensiones, las asignaciones familiares y el seguro de desempleo. Dentro de los programas **no contributivos**, básicamente están destinados a los sectores sociales en condiciones de pobreza, en su mayoría no tienen antecedentes de inserción en el mercado formal de trabajo. Se consideran tres, el sistema de pensión a la vejez, el sistema de asignaciones familiares.

Las **pensiones y jubilaciones** datan de los primeros años del siglo XX, luego fue ampliando su cobertura de modo tal que se expandió a varias ramas de los trabajadores. Las **Asignaciones**

Familiares, datan de mediados del siglo XX, en su trayectoria fueron objeto de varias modificaciones, quedando ligada a los menores dependientes de trabajadores insertos en el mercado formal y hogares de escasos recursos. Tienen como contrapartida para el acceso al beneficio la permanencia en el sistema de educación formal y controles periódicos de salud. Al **seguro de desempleo** tienen acceso los trabajadores que contribuyeron a la seguridad social, el beneficio se encuentra mediado por determinados criterios referidos a la cantidad de días de aporte, a los montos y al tipo de contrato. Dentro del seguro de desempleo, hay dos variantes, una de ellas es denominada causal despido que cubre a quienes han perdido definitivamente el puesto de trabajo, la segunda, el seguro de paro, constituye una herramienta por parte de las empresas para amortiguar problemas coyunturales (Arim, R. Vigorito. A. Cruces, G. 2009).

En el contexto latinoamericano el desarrollo y consolidación del Estado Social Uruguayo, experimentó una diferencia ya que tuvo la capacidad de vincular los cuatro pilares entre sí, **generando un conjunto global de protecciones sociales**. Se puede decir que "*propició la emergencia de una matriz de seguridad social abarcativa, capaz de atender los problemas vinculados a la protección laboral, la transformación económica y la integración social, generando así las bases de una sociedad hiper-integrada e igualitaria*" (Midaglia, C. 2000: 26).

De modo simultáneo al desarrollo del Estado Social se consolida la ciudadanía política, se extienden los derechos políticos junto con los sociales. De modo que se calificó como la **consolidación de una ciudadanía integral** y de cierto modo se construye una cultura política democrática y estatalista (Midaglia, C. 1997).

Conforme al desarrollo de la tipología de los regímenes de bienestar para los países de América Latina, expuesto en el primer capítulo, Uruguay se encuentra ubicado en el Universalismo Estratificado[11].

Tal como fue mencionado anteriormente, el Estado Social Uruguayo se basó en **el modelo sustitutivo de importaciones** desarrollado en América Latina. Algunas de las medidas o acciones implementadas por el Estado Social cumplieron un rol preponderante en el desarrollo económico y social, basado en mecanismos de subsidio en la creación de industrias de productos domésticos, facilitando la permanencia en el tiempo de este modelo. Otras de las medidas proteccionistas fue que *"el Estado cumplió el rol de absorber mano de obra excedente y de proveer el capital para obras básicas de infraestructura económica y social*" (Filgueira, F. 1999: 80).

[11]Recordemos que este tipo de Régimen, según Filgueira, F (1999) implica la protección de la población mediante seguros sociales, básicamente del área de la salud y educativa en los primeros niveles.

A nivel del **mercado de trabajo**, se observa que el **trabajo formal** se localiza **como actividad motora de la economía y de las redes de socialización**, de cierto modo se constituye en el pilar central del modelo de desarrollo adoptado por Uruguay.

Como se viene observando, **hasta 1930 Uruguay fue construyendo su Estado Social sin mayores resistencias**. Es justamente en esta época que comienza a visualizarse un nuevo escenario, en el cual las exportaciones hacia los mercados mundiales, de los productos primarios, dejaron de ser favorables para Uruguay y, el mundo político comenzó a vivir fracturas internas en los partidos tradicionales (Partido Colorado y Partido Nacional), lo cual culmina con la instalación de un golpe de estado al mando de Gabriel Terra centrado en la re-orientación del modelo del Estado Social uruguayo.

El **giro de la orientación** del Estado Social se observa como una **conjunción de liberalismo, corporativismo y estatalismo**, tomando como antecedente la experiencia batllista. La Asistencia Social se expandió con mayor profundidad, llegando a una forma más universal. Mientras que la Instrucción Pública se mantiene igual que en el desarrollo del Batllismo (Filgueira, F. 1994).

Es en el período de Gabriel Terra cuando se crean institutos de corte ministerial, con la competencia de atender las distintas problemáticas sociales emergentes. Es así, que muchas de las instituciones públicas creadas por este gobierno, fueron las que llevaron adelante las políticas sociales por los siguientes 40 años.

Se puede decir, que **a partir de 1942** -en el golpe dictatorial al mando de Baldomir- **se retomaron los lineamientos de la primera etapa del Estado Social** impulsados durante el primer batllismo. En este momento, las exportaciones aumentaban a raíz de las necesidades generadas en los países desarrollados en el marco del segunda guerra mundial.

Este **nuevo contexto**, ubicado entre el **1945-1950**, llevó a que el **Estado Social se perfilara hacia la protección de los más desfavorecidos**. Algunas de las **medidas** fueron la creación de los **consejos de salarios en el sector privado**-negociación tripartita de los salarios entre el empleador, los trabajadores y el Estado-. Otra de las medidas, vinculada a la seguridad social, fueron las **asignaciones familiares**. Debido a esto, Filgueira plantea que "*de esta forma tanto en la distribución del ingreso como en los sistemas de transferencias Uruguay dio un paso más hacia la institucionalización de un estado de bienestar*" (Filgueira, F. 1994: 39).

Unos años más adelante -en el gobierno de Luis Batlle Berres 1947-1951-, en el período

neobatllista, comenzó el proceso de implementación del modelo sustitutivo de importaciones, basado en la protección de la industria. Así se fue "*modelando una sociedad altamente integrada con bajos grados de desigualdad percibida, y con creciente poder de los sectores subalternos organizados sindicalmente. El modelo de bienestar se apoyó en una incidencia modeladora del estado sobre el mercado, en tanto distribuidor de recursos escasos*" (Filgueira, F. 1994: 40).

En el año **1955** con el **inicio de la crisis económica culmina la inserción favorable en el mercado exterior**. Indica Midaglia, que el estancamiento económico y la situación de crisis, se debe fundamentalmente a la caída de los precios internacionales de los productos primarios (Midaglia, C. 1997).

Los impactos de la crisis en el Estado de Bienestar, se observan en las amenazas referidas a su financiamiento. A pesar de esto, las características de las protecciones se mantuvieron en el mismo sentido en el que se venían desarrollando. A nivel social, las repercusiones de la crisis se manifestaron en el crecimiento de movilizaciones y presiones sociales, en reclamo de una mejor distribución de los beneficios.

Como ya se mencionó, esta situación influye en los mecanismos de financiación del Estado Social que estaba siendo sustentado por los ahorros generados en el tiempo de prosperidad y, ya en el 1962 se encontraban básicamente agotados.

Se establece un **proceso de distribución de los efectos de la crisis**, en el cual, los sectores que cuentan con mayores recursos económicos y políticos sienten menos el deterioro de su situación que aquellos que tienen menos recursos. En términos generales, la crisis tiene efectos en la esfera política y social, la primera aparece con menor capacidad mediadora y en la segunda aumentan los grados de conflictividad y movilización social. En este marco, es que el **Estado Social Uruguayo comienza a vivir un proceso de debilitamiento**, en el que se han identificado **tres pilares-causales** (Filgueira, F. 1994) .

En un primer lugar se considera a la **estructura demográfica social**, "*se trata de un país que procesó, tempranamente, un cambio en las pautas de reproducción de modo que hoy es un país de viejos*". Este hecho generó un crecimiento de la demanda de retiro y pensiones que el Estado no encontró capacidad de respuesta (Filgueira, F. 1994: 14).

En segundo lugar, aparece la **dimensión política** en las relaciones entre el **Estado, los partidos políticos y la sociedad civil** en el sentido de la ausencia de autonomía del Estado en función de los partidos políticos.

En tercer lugar, surge como un pilar causal del **decaimiento del Estado Social los propios límites del sistema creado por el Estado**, se señala que "*la **burocratización** excesiva de las instituciones prestatarias de los servicios es también parte del problema*" (Filgueira, F. 1994: 15).

Entre el **1973 y 1985** Uruguay se encontró bajo un **gobierno militar**, provocando la **anulación de la ciudadanía política**. En este contexto **comenzó a modificarse el modelo de desarrollo** que en las décadas del 80 y 90 se consolida. En el **campo social** disminuyeron los montos asignados y las áreas de intervención. A pesar de que se intentó preservar el grado de desarrollo del Estado Social, algunas áreas de inversión social se vieron afectadas, en especial el área de la salud y educación (Midaglia, C. 2005). En el plano económico, *se admitió la apertura de la economía, promoviendo las exportaciones e implantando una plaza financiera libre con un sistema de secreto bancario estricto, el resto de las actividades continúo realizándose de acuerdo con las viejas pautas"* (Filgueira, F. 1994: 67).

En este sentido, Filgueira plantea que "*el régimen militar, conducido por tecnócratas y burócratas, se amparaba en el aparato estatal y no deseaba reducir su incidencia. Las reformas eran resultado de la necesidad y no de un deseo de desmontar el viejo esquema heredado desde el comienzo de siglo*" (Filgueira 1994: 64).

Conforme a este proceso, la sociedad se caracteriza por un aumento de la movilización social en reclamo y defensa de los derechos de ciudadanía. El Estado se caracterizaba por "*la incapacidad política de la época para redefinir un modelo de desarrollo y protección capaz de contemplar una serie de cambios socioeconómicos en el ámbito nacional e internacional*" (Midaglia, C. 2000: 27).

En los primeros años de reapertura democrática, a partir de 1985, se restituyen autoridades y se recompone el funcionamiento democrático del Estado, en particular autoridades de organismos, instituciones, entes públicos y se reactivan las autoridades y el co-gobierno de la Universidad de la República. En la negociación entre las autoridades dictatoriales y los partidos políticos se creó un espacio encargado de la transición política del país, este espacio fue denominado como la Concertación Nacional Programática.

El **primer gobierno luego de la reapertura democrática**[12] luego del régimen dictatorial se concentró, principalmente, en dos aspectos. Es así que en la **agenda política** para este período, se ubicaba una fuerte preocupación por **asegurar el régimen democrático** y por **recuperar la economía** del país. A pesar de esto, las reformas económicas, se implementaron de forma gradual, de modo de asegurar, en primera instancia, la estabilidad institucional y democrática. En este período, no se tuvo la intención de reorientar el sentido del Estado Social, sino que más bien

[12]El primer gobierno de la reapertura democrática fue comandado por el Partido Colorado a cargo de Julio María Sanguinetti.

intentó mantener sus características, tal es así que se implementó una mejora en el monto de las prestaciones (Filgueira, F. 1994/Midaglia, C. 1997).

2) La instalación de las reformas sociales a partir de los 90

Como fue desarrollado en el capitulo anterior, se efectúa en América Latina una ola de reformas en el campo social de orientación neoliberal y Uruguay no se encontró al margen de este proceso. Es, durante los tres primeros gobiernos luego de la reapertura democrática, que se consolida un nuevo modelo de desarrollo en Uruguay.

En particular, en el **segundo gobierno**[13], se diseñaron un conjunto de **reformas con el fin de revertir el modelo de crecimiento**. La creación de nuevos **programas sociales**, fueron **ubicados en dependencias directas del Poder Ejecutivo** como ser la Oficina de Presupuesto y Planeamiento. No obstante, algunas de las medidas, sobre todo la privatización de algunas empresas públicas, no lograron concretarse debido a la movilización de los grupos sociales y políticos -que mediante herramientas electorales- alcanzaron a detener su implementación (Midaglia, C: 1997).

Durante, el **período de gobierno del 1995-1999**[14], se desarrollaron las **transformaciones más significativas del área social**, entre las que se encuentra el cambio en el sistema previsional donde se promueve un sistema de capitalización individual, la reforma del Estado que tuvo como principal objetivo minimizar los recursos y reducir la cantidad de funcionarios y, en el área educativa, cuya orientación acompaña a la consolidación del nuevo modelo. La modalidad de estas reformas fue realizada desde el encuadre institucional al cual pertenecen, es decir desde los distintos efectores públicos ya existentes en el entramado del Estado (Olesker, D. s/d).

Seguido, se exponen las transformaciones sufridas en las distintas esferas durante **la instalación de las reformas sociales.** La diversidad en el perfil que va asumiendo la presencia pública es tal que no hubo "*un solo proceso de reforma sino varios que operan simultáneamente de acuerdo a las arenas de policies, es decir, según las inversiones históricas en esos sectores y el perfil de los agentes involucrados en las mismas*" (Midaglia, C. 2000: 12).

En el **plano económico**, las principales acciones y orientaciones se refieren al ajuste fiscal que busca la reducción del déficit. Las medidas concretas fueron el gravamen de impuestos al consumo y a los sueldos, lo que repercute directamente sobre los trabajadores. A nivel del comercio exterior, se establece una apertura irrestricta, no selectiva, sin contrapartidas hacia el resto del mundo, mientras que se mantiene una apertura regulada y concentrada hacia la región.

[13]Presidido por el Partido Nacional, bajo la figura de Luis Alberto Lacalle. El período se extiende desde 1990 hasta el 1994.

[14]Este período es presidido por el Partido Colorado, al mando, nuevamente, de Julio María Sanguinetti

Se promueve una desregulación del mercado de trabajo a través del retiro del Estado en la negociación colectiva y se redujeron las políticas de producción selectiva (Olesker, D s/d).

En términos generales, los cambios en el **campo laboral** se orientaron hacia la desregulación del mercado de trabajo en busca de reducir los costos laborales, ajustando la competitividad de salarios, nivel y calidad del empleo. El principal mecanismo fue la desactivación de los Consejos de Salario como espacio de negociación entre trabajadores, empleadores y el Estado. Esta medida y las consecuencias que se desprendieron se paliaron a través de propuestas de recalificación de la mano de obra a través de programas de capacitación para el trabajo bajo el entendido de que a mayor capacitación aumentaba el acceso al mercado laboral (Midaglia, C./Antía, F. 2007/Olesker, D s/d).

La reforma de la **Seguridad Social** se centró en una combinación entre el campo público Estatal y el privado. Siendo el público el formato tradicional basado en el pilar de solidaridad intergeneracional, se incorpora, por parte del campo privado, un nuevo mecanismo de capitalización individual, canalizado en la figura de las AFAP´s (Midaglia, C./Antía, F. 2007).

Las modificaciones que se introdujeron en el sistema de jubilaciones y pensiones tuvieron repercusiones en el reparto y en la capitalización del sistema. Se utilizaron criterios más estrictos para el acceso, por ejemplo incrementó la edad mínima para las mujeres y, aumentaron la cantidad de años de aportes al sistema. En relación a las Asignaciones familiares, las dos últimas reformas datan del 1995 y 2004, donde el beneficio queda desvinculado del requisito contributivo y se amplía la cobertura a los hogares de menores recursos (Arim, R. Vigorito. A. Cruces, G. 2009).

El aumento del desempleo y el crecimiento de la informalidad laboral de los últimas décadas del siglo XX llevó a que gran cantidad de población se encontrara desvinculada de los beneficios de las transferencias de ingreso hasta ahora implementadas. En este escenario, junto con la orientación de las políticas de ajuste, de reducción del gasto social, comenzaron a desarrollarse políticas en dos vertientes: se continuó con la modalidad de incluir a los trabajadores insertos en el mercado formal en los sistema de protección ya existentes y se implementaron políticas altamente focalizadas hacia los sectores más empobrecidos. En particular, para ésta última vertiente, se modificaron los criterios de las transferencias condicionadas como ser las Asignaciones Familiares. Por lo cual, el acceso por parte de la población a las transferencias contributivas y no contributivas se fue tornando difuso, debido a que las características de la población se fueron modificando rompiendo con la lógica estricta para el acceso a cada una de las tipologías (Banco Mundial. 2005).

En el año 1995, se visualizan los cambios más profundos en la **esfera educativa**, a través de una reforma que promueve una combinación de la política sectorial de corte universal con propuestas de tipo focal en sectores socioeconómicos y contextos críticos. Se introducen cambios en los contenidos del currículo a nivel primario, secundario y técnico, así como se expande la formación docente en el interior del país (Midaglia, C./Antía, F. 2007).

En la **esfera de la salud**, el rasgo fundamental es la ausencia de profundas acciones. En esta esfera se conjugan los intereses de las corporaciones del sector de la salud y las pujas del poder político (Midaglia, C./Antía, F. 2007).

En cuanto a la **vivienda y el ordenamiento territorial**, en el año 90 se crea una nueva institucionalidad con rango ministerial (El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente) que junto con otros programas e instituciones intentan dar respuesta a las demandas sociales asociadas a esta temática.

Si bien se observan transformaciones específicas en cada una de las esferas, un hecho significativo en la ola reformista es la implementación de nuevos programas específicos dirigidos a los sectores en situación de vulnerabilidad social. "*La reforma social no se agotó en el campo público sectorial, sino que también abarcó a una serie de servicios dirigidos a sectores poblacionales específicos, los que ocupaban un lugar marginal en el antiguo esquema de bienestar uruguayo. Es así que se reforrmularon, a la vez que se inauguraron, un conjunto de programas y proyectos exclusivamente diseñados para abordar problemáticas asociadas a las vulnerabilidades de ciertos grupos etarios, específicamente los de los niños y los jóvenes*". (Midaglia, C./Antía, F. 2007: 137)

Las prestaciones sociales se vieron modificadas en dos sentidos, algunas manteniendo la opción de política y el encuadre institucional y otras se orientaron a atender las nuevas problemáticas o necesidades sociales. También, emergieron nuevas intervenciones públicas, donde no se contaba con antecedentes ni experiencia alguna, específicamente se desarrollaron hacia los sectores vulnerables (Midaglia, C. 2005)[15].

Si bien se habla de **reformas sociales** debido a que se fueron perfilando según el área de

[15]A modo de ejemplo, se puede tomar un programa que fue implementado en el segundo período de gobierno democrático, es el denominado Programa de Inversión Social. El mismo promueve las políticas focalizadas a partir de criterios totalmente objetivos (línea de pobreza, necesidades básicas insatisfechas, etc) y, la inclusión del sector privado en la etapa del diseño y suministro de bienes y servicios sociales. Se observa que buscaba la privatización de los servicios sociales que no llegaban a los sectores más empobrecidos y la tercerización a cargo de organizaciones de la sociedad civil de los servicios que llegan a las poblaciones más empobrecidas. El argumento fundamental es que los servicios privatizados operan con mayor eficiencia que el Estado en forma directa (Midaglia, C. 1997).

política, en su mayoría comparten una serie de criterios comunes, como ser la **integralidad**, el uso de la **estrategia de focalización**, la **descentralización** y la **participación de los usuarios** (Midaglia, C. 1997).

A **nivel institucional** se recurrió a **estructuras flexibles** para **localizar e impulsar las políticas sociales,** debilitando el contralor político. Sobrepasan el proceso democrático y los acuerdos políticos para el desarrollo de cambios en las distintas áreas de las políticas sociales, desestimando una de las características fundamentales de la consolidación del Estado Social de la primera mitad del siglo XX. Estos espacios institucionales se identifican como *"**canales semi-paralelos**, de tipo "**by pass**" que iban a contramano, no solo de la dinámica política, sino del marco institucional que la contornaba*" (Midaglia, C. 1997: 91).

Luego de la instalación de las reformas sociales, el **sistema de protección** de nuestro país se fue caracterizando como **híbrido** en varios sentidos. A nivel del alcance **conviven protecciones universales revisadas** (como ser la educación después de la reforma del 95) **con políticas focalizadas en los sectores más vulnerables** (en particular en infancia y juventud). En los aspectos institucionales, se crean nuevos espacios para el desarrollo de las políticas y programas. Y, como se dijo, se implementan desde canales paralelos con una lógica particular. Las valoraciones que se han realizado acerca de esta particularidad remiten a una profundización en la fragmentación de las políticas y programas sociales, que a la vez, agudizan los problemas organizativos del campo público social y la perspectiva en términos de sustentabilidad de las propuestas, debido a que su permanencia se encuentran estrechamente ligada a los períodos de gobierno. A nivel de la provisión y gestiones de las políticas, se observa una conjunción entre las políticas estrictamente promovidas por parte del sector público y otras, que asumen un carácter mixto (seguridad social). Asimismo, tanto la provisión como la gestión es de carácter mixto entre lo público y lo privado. Otras de las modalidades es la existencia de políticas de corte universal con políticas altamente focalizadas en los sectores más vulnerables (Midaglia, C. 2005).

En síntesis, las **reformas sociales** que se promueven **a partir de la década de los 90** se sustentan en el agotamiento del modelo de desarrollo que imperaba en el país hasta los años 60. Se **busca desarticular el Estado Social y reorientarlo hacia un modelo de corte residual** (Midaglia, C. 1997).

Capítulo Cuatro

La transición del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social hacia el Plan de Equidad

Este capítulo está organizados en dos partes. En la **primera**, se describe el contexto político en el cual surgen los dos planes que serán analizados como parte de la Agenda Social[16] del Gobierno para el período 2005-2010: el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) y el Plan de Equidad (PE). En la **segunda**, se presentan los componentes principales de Agenda Social y se analiza la transición del PANES hacia el PE a partir de la pregunta problema de esta monografía.

1) Componentes de la agenda social del período de gobierno 2005-2010

En el **2005** asume por primera vez el **Gobierno Nacional** la fuerza política de izquierda del Uruguay: el **Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría**. Este escenario constituye un hecho histórico-político en la trayectoria del país, debido a que desde los inicios de la vida democrática ha sido gobernado por los llamados partidos tradicionales: el Partido Nacional y el Partido Colorado.

La fuerza política orientada ideológicamente en la izquierda nace en el año **1971** en una **tensa situación social y política**. Entre otras cosas, la coyuntura de esa época estaba caracterizada por reivindicaciones de los movimientos sociales preponderantes de ese tiempo -obrero, estudiantil, cooperativo- en busca de la **construcción de una sociedad más justa, solidaria e igualitaria**, en oposición a la orientación que se estaba consolidando en el país. Estas manifestaciones y acciones sociales acompañaron la conformación de una herramienta política que, en el transcurso del tiempo se ha constituido como la única fuerza política de izquierda.

La izquierda uruguaya busca *"desplegar una estrategia eficaz para la resolución de los **problemas más urgentes** que afectan a la población- y –atender a los amplios sectores populares que padecen la agudización de la pobreza, el desempleo y la marginación social-"* (Aguirre, M. 2000: 130).

Esta fuerza política ha manifestado la necesidad inmediata de realizar ciertas **acciones dirigidas a los sectores más empobrecidos enmarcadas** en la elaboración de una **estrategia de desarrollo de mayor amplitud**. En concreto, la agudización de la crisis socio-económica en el

[16]Se entiende que la Agenda Social es el conjunto de acciones o medidas que se proponen en el componente denominado "Uruguay Social" del Programa de Gobierno para el período 2005-2010, incluyendo otras medidas y propuestas que trascienden el Plan de Emergencia y el Plan de Equidad.

año 2002 jugó un papel crucial en la reafirmación de elaborar medidas que apunten a dar respuesta a las situaciones generadas luego de la explosión de la crisis.

Como ya se dijo, en octubre del 2004 esta fuerza política gana por primera vez las elecciones nacionales. A continuación se comparten las principales líneas de acción y propuestas del programa de gobierno de modo de tener un panorama general en el cual se inscriben los planes analizados en esta monografía.

La **transición responsable**[17] es el documento síntesis que aglutinara las propuestas programáticas para el período 2005-2010, se estructura en capítulos en los que se proponen acciones específicas en cada uno de los temas pero de forma articulada: Uruguay Productivo, Uruguay Innovador, Uruguay Democrático, Uruguay Integrado, Uruguay Cultural y Uruguay Social.

El **Uruguay Productivo** se centra en promover la **articulación entre los actores públicos y privados a nivel nacional y regional**, como protagonistas del desarrollo productivo del país desde una perspectiva amplia y diversificada. La diversidad productiva apunta a iniciar y fomentar un desarrollo productivo sostenible con equidad nacional e integral. Se hace explicito el **lugar del Estado**, se trata de un *"Estado más dinámico, calificado, inclusivo y eficiente tanto en la resolución de los problemas como en la asignación de los recursos, prestación de los servicios públicos y creativo en la generación de oportunidades"* (Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría 2004:10)

El **Uruguay Innovador**, refiere a la **creatividad de los seres humanos**, como estrategia se propone la creación de un **Sistema Nacional de Innovación**. Se entiende que a través de un país innovador es posible llegar a más y mejores fuentes de empleo. La innovación es la creación de nuevas herramientas, procesos y productos, nuevos bienes y nuevos servicios, por lo tanto nuevas formas de organizar el trabajo. Esta apuesta a la innovación pretende explotar el conocimiento encaminándolo hacia la construcción de una nación más justa y solidaria, creativa y productiva. Se trata de que las políticas de innovación promuevan el desarrollo del conocimiento y aporten para la resolución de los problemas sociales. A través de la estrategia de las políticas de innovación **se vincula al mundo del trabajo con el mundo de la educación**, en el sentido de que la educación se transforma en una **educación con sentido social**. También **se vincula el mundo de las empresas públicas con el mundo de las empresas privadas**, procurando la

[17]Entre los meses de julio a noviembre del 2004, el Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría, liderado por el Dr. Tabaré Vázquez, inició un ciclo de diálogo, en el marco de la denominada Transición Responsable, con diferentes actores que cumplen un lugar central en la construcción de la sociedad, a los cuales se pretendía involucrar en las futuras acciones ante la llegada al gobierno de esta fuerza política. En estas instancias, por parte de representantes de la fuerza política, se compartían las propuestas del plan de gobierno con el objetivo de que sean discutidas en un ámbito abierto.

voluntad de estos actores y fomentando **procesos de desarrollo**.

El **Uruguay Democrático** se refiere especialmente a los procesos democráticos a favor de la construcción del **proyecto nacional de desarrollo productivo sostenible**, lo cual implica profundizar el carácter democrático del país, fomentar la transparencia y eficiencia en el ejercicio del Gobierno como elemento democrático, el combate de la corrupción a través de la transparencia y de la responsabilidad en la gestión del Gobierno, la eficiencia en la gestión del Estado como expresión de igualdad de oportunidades y de la calidad de los servicios públicos hacia la ciudadanía. A su vez, se menciona a la: ciudadanía, participación y descentralización como elementos imprescindibles para avanzar hacia una democracia con mayor profundidad. También refiere a la gobernabilidad política y gobernabilidad social como ejes sustanciales en el proceso de construcción del proyecto nacional de desarrollo productivo y sostenible. El Uruguay Democrático en su conjunto, abarca desde la lógica de funcionamiento y organización de los partidos políticos hasta la relación que se establece con la sociedad, con los ciudadanos colectiva e individualmente.

El **Uruguay Integrado** es una *"**estrategia de inserción internacional en la región y en el mundo**; algo que no es sencillo en el mundo actual para un país pequeño y escasamente poblado como el nuestro; un desafío que debemos encarar con coherencia, imaginación y sentido de nación"*. Aquí, la política exterior que se pretende impulsar se centra en la independencia (elaborada y aplicada por el gobierno nacional) que debe ser de Estado o Nacional (a partir de amplios consensos políticos y sociales) y, basada en principios y valores centrales[18].

En el **Uruguay Cultural** se concibe la cultura como *"el espacio imprescindible de dignidad, crecimiento, integración y convivencia en la sociedad humana. Cultura es la construcción colectiva de la identidad de un pueblo, la articulación conjunta de sus valores primordiales. Cultura es, también, uno de los causes más sólidos para la proyección internacional de una nación"* (Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría. 2004: 59).

El **Uruguay Social** se centra en la necesidad de **intervenir para revertir la base social del país,** se define como: *"un **sistema de políticas específicas** pero estrechamente vinculado a la producción, a la innovación, a la democracia y a la integración como componentes de un proyecto nacional de desarrollo con la gente como raíz y horizonte, como protagonista de su propio destino"*. Las **políticas sociales** se definen desde la óptica del **proyecto político** y de la

[18]Algunos como, la paz, la soberanía, la democracia y la solidaridad. El rechazo al terrorismo, violencia y discriminación. En la defensa de la soberanía y autodeterminación de cada nación. El respeto al Derecho Internacional. La independencia con respecto a las alianzas políticas y militares. El multilateralismo como forma de reforzar el derecho internacional. Y por último, el reconocimiento de la indivisibilidad de los Derechos Humanos.

estrategia del país. En este sentido se plantea que deben ser componentes de la **estrategia de cambio y desarrollo**, teniendo como característica central la **integralidad y universalidad** (Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría. 2004: 19).

Como se puede observar, en el documento programático del período actual de Gobierno se desprenden argumentos en relación a la pertinencia de ciertos elementos en la agenda social, que refieren a la identidad y principios ético-políticos de la fuerza política, a la realidad actual del país y a la relación intrínseca entre el desarrollo económico-productivo y el desarrollo social. Desde este sentido, es que se trazan conexiones entre los ejes del programa.

En particular, en el eje de Uruguay Social, se apunta a **atender la emergencia social mediante acciones de asistencia y promoción**, **al mismo tiempo atacar las causas de la pobreza estructural**. Una de las estrategias que se promueve es desde el concepto de "*protección social como forma de articular las medidas urgentes con las políticas de más largo plazo*" (Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría 2004: 19).

Tomando los objetivos de la fuerza política y los argumentos plasmados en el Programa de Gobierno, se puede decir que está presente una lógica que acompasa los tiempos de las medidas propuestas y los procesos que se buscan generar, ya que se proyectan acciones o medidas inmediatas actuando sobre las necesidades más urgentes y medidas o acciones que actúan con una mirada de largo plazo en la construcción de una estrategia de desarrollo más amplia.

2) ¿Algo más qué un pasaje temporal?: la transición del PANES al Plan de Equidad

A continuación se presenta una caracterización general de tres medidas relevantes de la **agenda social** llevada a cabo por el primer gobierno de izquierda en el Uruguay: el **Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social** (PANES), el **Ministerio de Desarrollo Social** (MiDeS) y el **Plan de Equidad** (PE). Luego se analiza la transición del PANES hacia el PE.

El PANES es un **plan transitorio** dirigido a sectores en extrema pobreza que conjuga la modalidad de **transferencia monetaria condicionada** con un conjunto de propuestas que apuntan a la **capacitación y al ejercicio de los derechos de ciudadanía fundamentales** -entre otros salud, alimentación, trabajo y educación–.

En la ley de creación del **PANES**[19] se decreta la situación de **emergencia social** como campo

[19] La **ley nº 17.869** fue la primera aprobada por el Consejo de Ministros del Gobierno de Izquierda, en la cual se encuentra el sustento normativo del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social, así como algunas aproximaciones conceptuales y características de sus componentes. Disponible en web www.presidencia.gub.uy

necesario de intervención desde el Estado y se define como "*consecuencia de las dificultades de inserción social comprobada por los indicadores de pobreza e indigencia constatados por el Instituto Nacional de Estadística*". En la ley, el Plan se presenta como una respuesta a la situación de Emergencia Social y se establece que tendrá rigurosamente una duración de dos años. Los componentes del plan son: el Ingreso Ciudadano, Trabajo por Uruguay, Apoyo alimentario, Emergencia Sanitaria, Atención a personas en situación de calle, Apoyo educativo en zonas de contexto crítico, Mejoramiento de Asentamientos Precarios, Casas de Inquilinato, Pensiones, y Tugurios. Luego se agregan: Construyendo Rutas de Salida, Uruguay Clasifica y Proyectos de Opción Productiva (Ley 17.869).

El **Ministerio de Desarrollo Social** (MiDeS)[20] tiene como objetivos la generación de acciones dirigidas a situaciones de pobreza y vulnerabilidad social combinadas con medidas en materia de desarrollo social. Le compete implantar una estrategia de coordinación entre las políticas sociales con el fin de que se consolide como una práctica institucional sin depender de los lineamientos de cada gobierno. El MiDeS pretende tener alcance en todo el territorio Nacional, para lo cual se proponen procesos de descentralización y desconcentración de sus competencias. En relación al PANES[21] se le asigna la responsabilidad de ejecutar en tiempo y forma dicho plan, así como generar nuevas acciones una vez que éste finalice.

La exposición del **MiDeS** toma relevancia en este trabajo debido a que se constituye como la institucionalidad encargada de implementar las propuestas ya sea de forma directa o a nivel de la coordinación general. Y a su vez, por el rol y responsabilidad en garantizar el diálogo entre las políticas sectoriales y las focalizadas, generando sinergias entre los componentes del sistema de protección social y al mismo tiempo ajustar su desarrollo a la luz de las necesidades y problemas de la sociedad uruguaya.

En el entramado institucional del MiDeS, se ubica el **Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales** como un espacio de coordinación de representantes de ministerios e instituciones estatales, además se realizan aportes y colaboraciones por parte de diferentes técnicos. Es un órgano asesor al **Gabinete Social**[22] (presidido por el MiDeS) y tuvo, entre otros

---

[20]Ver Ley nº 17.866. Creación del Ministerio de Desarrollo Social. 21 de marzo de 2005. Fuente: www.presidencia.gub.uy

[21]El diseño del PANES comenzó a elaborarse por un grupo de trabajo instalado una vez conocido el resultado de la elección nacional de octubre del 2004. Se dio en llamar equipo de transición, estaba integrado por referentes políticos de los distintos sectores de la fuerza política de izquierda, que en marzo del 2005 asumiría el gobierno nacional. Una vez conformado el Ministerio de Desarrollo Social, éste es quien culmina y modifica el diseño del plan, realiza también el seguimiento de la implementación de los distintos componentes.

[22]El Gabinete Social está integrado por representantes del Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Salud Pública, Ministerio Turismo y Deporte, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento, Territorial y Medio Ambiente, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Presidente del Congreso de Intendentes.

cometidos, elaborar una propuesta una vez finalizado el PANES, implementar una estrategia que permitiera coordinar y articular las políticas sociales y diseñar otros programas. Se crea junto con el MiDeS y se alberga bajo la misma Ley.

El Plan de Equidad[23] se elabora simultáneamente al tiempo de ejecución del PANES, se constituye como una estrategia que pretende introducir las primeras **modificaciones de la matriz de protección social** una vez culminado el PANES.

El PE, se plantea como **propósito** *"**fortalecer todos los dispositivos públicos existentes, introducir transformaciones sustantivas** en la organización de las estructuras e instrumentos de **protección social** y mejorar sensiblemente la provisión y regulación de servicios sociales apuntando así a promover parámetros políticamente aceptables de integración y justicia social con la finalidad última de asegurar el bienestar de los uruguayos y las uruguayas"*. En el desarrollo de este plan son responsables el conjunto de efectores públicos que integran el Gabinete Social (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales 2007: 7).

Teniendo presente las generalidades de cada una de las medidas de la agenda social que se mencionaron recientemente y con el objetivo de visualizar las continuidades y rupturas se **analiza la transición desde el PANES hacia el PE**, tomando las principales características de los diseños como ser la fundamentación, los objetivos generales y específicos, el enfoque de la presencia del Estado, la población destinataria, la estructura o componentes.

El análisis se centra en identificar los aspectos de continuidad y ruptura en la transición entre los planes, así como en las innovaciones que a partir de PE se van introduciendo en las acciones en materia social. Si bien los planes tienen distintos objetivos y el PE busca superar y sustituir al PANES se han planteado algunas tensiones o interrogantes que dan sentido al análisis. Las mismas refieren a ver si el PE se presentaría como una reedición del PANES o si lograría introducir modificaciones en la matriz de protección social, es en este sentido que interesa analizar cuales son los rasgos de los diseños que se mantienen y en donde aparecen innovaciones.

El **PANES** se **fundamenta** en tres aspectos centrales. En primer lugar, se reconoce que una parte significativa de la población se encuentra en **situación de extrema pobreza y vulnerabilidad social**, lo cual, mediado por un imperativo ético y político, se convierte en un campo necesario de **intervención pública**. En segundo lugar, se considera que las acciones dirigidas a las situaciones de emergencia social constituyen un **paso inicial en busca del desarrollo pleno de los**

[23]Es preciso aclarar que durante el año 2006 y 2007 se elaboró el Plan de Equidad, poniéndose en práctica a partir del 2008.

derechos ciudadanos de toda la población. Por último, en la fundamentación del PANES, se reconocen las **limitaciones** que tiene una **propuesta transitoria** en respuesta a la emergencia social **para resolver las situaciones de pobreza**, en este sentido, se hace referencia al devenir de etapas sucesivas que apunten a este objetivo.

Los principales fundamentos del **PE** se basan en la **ineficacia de la matriz de protección social vigente** como respuesta a las problemáticas actuales, en este sentido, pretende dar un paso sustancial en la **reconfiguración del sistema de protección social** atendiendo el conjunto de los riesgos sociales actuales. Se establecen tiempos diferenciados de implementación de las medidas en el corto, mediano y largo plazo de modo de poder desarrollar las transformaciones requeridas. En síntesis se propone generar un "***sistema renovado de bienestar y asistencia social*** *articulado en diversos componentes y con capacidad de atender las* ***necesidades de los distintos segmentos sociales***" (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. 2007: 16-17).

Uno de los tópicos que fundamenta la creación del PE se basa en las transformaciones que se han venido desarrollando a nivel internacional y regional (que impactan en Uruguay en relación a las nuevas modalidades de las políticas sociales y de los sistemas de seguridad social). Entre los fundamentos del PE se considera que **las modalidades de las políticas sociales no dan respuestas adecuadas a los problemas y riesgos sociales actuales**.

La fundamentación de los planes se establece desde el reconocimiento de los contextos actuales, tanto la situación de emergencia social como el conjunto de problemas sociales debido a los cambios de los últimos años a nivel regional y local de los aspectos económicos, sociales y culturales. También aparece, de forma diferenciada, la proyección y el alcance de cada uno, desde una propuesta transitoria de impacto en el corto plazo y sobre el contexto de emergencia hacia la necesidad de generar cambios profundos introduciendo modificaciones en la matriz de protección social. De este modo, en el pasaje se observa la necesidad de **conjugar etapas sucesivas que den respuestas en el corto, mediano y largo plazo** para resolver las situaciones de pobreza, reconociendo las limitaciones de una propuesta transitoria, como es el PANES, para revertir dichas situaciones. El PE integra parte de los fundamentos del PANES, en el sentido de que se plantea como necesidad continuar atendiendo a los sectores más postergados en el corto plazo, pero lo novedoso es que estas medidas se enmarcan en procesos de cambio en la matriz de protección social.

Siguiendo la lógica de los fundamentos de los planes, en relación al reconocimiento de la

situaciones en las cuales se encontraba el país al momento de su elaboración, se menciona el conjunto de transformaciones ocurridas en las últimas décadas del siglo XX en el plano internacional que repercuten a nivel regional y nacional. En Uruguay operan en varias dimensiones, por un lado en el **mercado de trabajo** con un aumento del desempleo, en el trabajo precario, en lo que refiere a la informalidad y al sub-empleo, primando la lógica de la flexibilización y desregulación laboral. La tasa de desempleo se ubicó en el 8,9% en las zonas urbanas en el año 1991, aumentando a un 13, 1% en el 2004. A su vez, en 2002 y 2003, cuando se agudizó la situación de la crisis socio-económica aumentó hasta un 17%. Claro está, que las características del mercado de empleo repercuten de forma diferenciada por tramos de edad, por sexo y por características socio-económicas de las personas, incidiendo, entre otras cosas, sobre los ingresos de los hogares (Instituto Nacional de Eestadística: 1995 y 2005).

Por otro lado, la unidad familiar también sufre una serie de modificaciones, la inclusión de la mujer al mercado de trabajo y al sistema educativo tuvo repercusiones en la distribución de los roles en la familia. También se observan modificaciones en la composición familiar, aumentan los hogares unipersonales, parejas sin hijos, hogares con jefatura femenina, etc. Esto a su vez, tiene implicancias diferenciadas según situación socio-económica de las familias y grupos etários.

El conjunto de transformaciones sociales implicó también el aumento de las situaciones de pobreza e indigencia. En particular, en los hogares que nuclean a niños, adolescentes y jóvenes se produce un aumento de los índices de pobreza e indigencia. También es en estos hogares donde se encuentran mayores dificultades de inserción en el mercado de trabajo.

Ahora bien, en relación a los objetivos, el **PANES** se define a partir de tres **objetivos generales** y el **PE** combina un objetivo general con tres objetivos estratégicos. Los dos planes enfatizan garantizar el ejercicio de los derechos de ciudadanía mediante la igualación de las oportunidades para todos los ciudadanos (en dimensiones como el trabajo, prestaciones y servicios universales).

Los **objetivos del PANES** proponen "*garantizar la cobertura de las Necesidades Básicas de los sectores sociales más vulnerables y frenar el riesgo de empobrecimiento agudo; generar las condiciones y estructura de oportunidades para el más pleno ejercicio de los derechos sociales y construir de manera colectiva y participativa las rutas de salida de la indigencia y la pobreza, en el marco de un proceso efectivo de integración social*" (Ministerio de Desarrollo Social. 2005).

El **PE** en su **objetivo general**, enfatiza también en el ejercicio de los derechos de ciudadanía, propone: "*asegurar el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos de todos y todas los habitantes*

del territorio nacional, en especial de quienes se encuentran en una situación de vulnerabilidad social, a través de la nivelación de sus oportunidades de acceso en lo que se refiere: a servicios sociales universales, a ingreso a través del trabajo digno, a prestaciones sociales básicas" (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. 2007: 18)

Los **tres objetivos estratégicos** también mantienen el centro en el ejercicio de los **Derechos Ciudadanos** señalando tres pilares transversales: la equidad intergeneracional; expandir la red de asistencia social adecuada a los riesgos sociales; la articulación de esta red con las políticas sectoriales apostando al diseño de un sistema de protección en conjunto[24].

La **tensión entre un plan transitorio y acotado en la pobreza extrema y una propuesta global y permanente** que busca modificaciones en el corto, mediano y largo plazo, se manifiesta en los objetivos de cada uno. Se observa que el PANES se centra en tres ideas vinculadas a la satisfacción de las necesidades básicas, al manejo del riesgo de empobrecimiento y a las rutas de salida de la pobreza e indigencia, mientras que el PE profundiza, conteniendo los planteados en el PANES y desarrollando una combinación con objetivos estratégicos que orientan la implementación. Se considera necesario que las medidas procuren garantizar la equidad intergeneracional, desarrollar una red de asistencia adecuada a los riesgos actuales y, articular la red con el resto de las políticas sectoriales. Se enfatiza en la necesidad de configurar una nueva matriz de protección social basada en el vínculo entre la red de asistencia y las políticas sectoriales de corte universal.

Los objetivos están determinados por el tiempo de cada una de las propuestas, a su vez, se denota la diferencia en la población destinataria de cada uno de los planes. El PANES se define exclusivamente hacia los sectores poblacionales más vulnerables, mientras que el PE se presenta como una propuesta dirigida a todos los habitantes, enfatizando algunas medidas también en esos sectores sociales.

En el mismo sentido de la fundamentación y objetivos del PE, Midaglia apunta que este plan podría iniciar una reforma social de mediano plazo con el objetivo de redefinir el sistema de protección existente, con relativa coherencia y equilibrio de modo de aumentar la eficacia del

[24]El primero plantea: *"mejorar **la equidad intergeneracional**, lo que supone la consolidación y profundización de la solidaridad entre grupos etarios; así como contribuir a la igualdad de oportunidades y derechos entre hombres y mujeres, eliminando toda forma de discriminación por razones de género; así como transversalizando el componente étnico/racial en los programas, proyectos y acciones previstas en el Plan de Equidad con el fin de combatir el racismo y promover la equidad racial.* El segundo: "**desarrollar y expandir una Red de Asistencia Social** *que contemple los nuevos múltiples riesgos sociales y situaciones de vulnerabilidad social, actuando como una malla de contención para evitar la consolidación o instalación de las situaciones de pobreza e indigencia.* El último "**articular esta Red** *con las transformaciones ya enunciadas en las **políticas sociales sectoriales** así como también con las del conjunto de prestaciones tradicionales que dispone el país, de manera de diseñar un **sistema de protección en conjunto**"* (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales 2007: 18-19).

gasto y de las intervenciones públicas. A partir del devenir favorable de esta iniciativa, no sería necesario el desarrollo de planes de emergencia, ya que se apuesta a la consolidación de una malla instituida de protección capaz de responder a las diversas situaciones de inseguridad social que se pueden generar (Midaglia, C. 2006).

Los **principios de orientación general** y **metodológicos** dan cuenta del sentido que se pretende introducir al conjunto de las medidas agrupadas en el PANES y en el PE. Hasta ahora se ha visto la transición entre los planes a nivel de la fundamentación realizada por los actores del gobierno y los objetivos que persiguen cada uno de los planes. A continuación se analiza la orientación de la presencia del Estado en el campo social que se propone teniendo en cuenta los principios de orientación general de cada uno.

El **PANES** se funda en la conjunción de **seis principios de orientación general**: Responsabilidad pública; Derechos a la Ciudadanía; Equidad y Justicia Social; Democratizador; Eficiencia; Transparencia. Los mismos refieren a la **figura del Estado** como el **garante de los Derechos de Ciudadanía**, facilitando el acceso a las condiciones necesarias para su ejercicio. Las **políticas sociales** son entendidas como **herramientas de promoción de la igualdad de oportunidades,** que permiten **consolidar procesos democráticos** y la **participación ciudadana**. En cuanto al aspecto económico-social de las políticas sociales se menciona la responsabilidad particular del uso eficiente y de forma transparente del Gasto Público social (Ministerio de Desarrollo Social. 2005).

Los **nueve enfoques metodológicos** son: **Participación Social**, entendida como un elemento rector de los programas sociales y asume un doble sentido: de los beneficiarios y de las organizaciones sociales; **Promoción Social**, busca generar políticas de asistencia enmarcadas en procesos de promoción y emancipación de los ciudadanos; **Integralidad**, asume el doble juego de generar las intervenciones en todas las dimensiones que hacen a los problemas sociales y a la necesidad de articular las políticas sociales sectoriales entre sí y con otras propuestas; **Descentralización** y **Territorialización**, estos dos buscan cubrir y dar respuesta de forma adecuada a las particularidades de cada Departamento o localidad; **Cooperación Estado-Sociedad Civil**; **Articulación** y **Transversalidad** de los programas; Coordinación de Efectores, estos tres hacen referencia a la relación entre los entes del Estado entre sí y a éste con la sociedad civil, los principios se orientan a promover la articulación y sinergia entre los efectores públicos y el trabajo coordinado y en conjunto con la diversidad de organizaciones de la sociedad civil, de modo de generar un impacto social que perdure en el tiempo; **Principio de Universalidad** y **focalización complementaria**, aquí se orienta en la complementariedad entre las propuestas de carácter universal con las de carácter focal, en la concreción de impactos inmediatos en

relación a determinadas situaciones etarias y socioculturales (Ministerio de Desarrollo Social. 2005).

En el **PE** el enfoque de política social y de la protección social se explicita a partir de ocho **criterios orientadores**. La **movilidad ascendente** que busca promover oportunidades y facilitar procesos de mejora de la calidad de vida, se promueve el uso de la estrategia de focalización en la población con mayor riesgo social. La **Configuración de un sistema único** y **diferenciado de prestaciones sociales** que procura generar una Matriz de Bienestar donde las mismas se coloquen a partir de la lógica de la complementariedad. La **Integralidad** de la intervención pública que implica la articulación de las acciones públicas sectoriales o en áreas específicas. **Transversalización** desde un enfoque de género y de derechos en los componentes de la Red de Protección Social. **Progresividad** que busca generar una gradualidad en etapas de implementación y jerarquización. La **Focalización como subsidiario a la Universalidad** con el fin de habilitar y mejorar el acceso a las políticas, bienes y servicios universales de los segmentos sociales pobres y excluidos. **Territorialización** de las políticas y **descentralización** que implica considerar las singularidades locales y la transferencia de capacidades de decisión. El Plan de Equidad involucra al **Poder Ejecutivo**, a **Entes Descentralizados** y **Autónomos**, a **Intendencias Municipales** y a la **Sociedad Civil** (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. 2007: 17-18).

En la **transición** entre los planes se comparten elementos de la orientación general. Principalmente, la **responsabilidad y rol del Estado** en tanto **garante de los derechos de ciudadanía**, en forma directa y desde la cooperación entre el Estado y la Sociedad Civil en sus múltiples expresiones. Independientemente del lugar que ocupe en la implementación de las políticas y programas, el Estado es colocado en un lugar central y estratégico a la hora de definir el rumbo de los mismos.

Explícitamente, los dos planes se definen **operar en todo el territorio nacional**, para lo cual se promueven **procesos de descentralización** de los distintos organismos vinculados, tanto el MiDeS con el rol de coordinador general, como el resto de los efectores de políticas públicas con las que se tejen lazos para el desarrollo de los componentes de los planes. El criterio que promueve la descentralización de los planes se presenta a través de **valoraciones positivas**, asociada a la posibilidad de atender a las **realidades locales** de forma más adecuada.

Ahora bien, a partir del análisis de los diseños no es posible visualizar el grado o los niveles de delegación de la toma de decisiones y de la desconcentración de la capacidades administrativa de los distintos efectores de las políticas sociales localizados en el territorio. Este nivel de análisis,

tampoco permite valorar los problemas que se han asociado a los procesos de descentralización promovidos por las corrientes neoliberales en el marco de las reformas sociales. A pesar de estos límites, como se dijo, se puede identificar que la descentralización está estrechamente ligada al enfoque territorial y a la integralidad de la presencia del Estado en el campo social. Ambos planes tienen alcance a nivel nacional y mecanismos de coordinación y de trabajo conjunto con instituciones nacionales con presencia local y otras locales, tanto públicas como de la orbita de la sociedad civil organizada.

Mientras que se continúa con un perfil descentralizador y a nivel de la ejecución de la cooperación público-privada, se retoma la centralidad del Estado en la definición las políticas y en algunos casos en la provisión de bienes y servicios sociales.

Se observa que en ambos planes, la **descentralización va acompañada del concepto de territorialización de las políticas sociales**. Lo cual implica, **responder a las necesidades, problemáticas y potencialidades de los distintos territorios.** Al mismo tiempo construir por parte de los efectores de las políticas públicas los nexos necesarios para desarrollar una estrategia conjunta a nivel nacional, atendiendo las singularidades de cada localidad.

Es claro, que tanto los procesos de descentralización que se impulsan en los planes y la mirada desde el territorio para el desarrollo de las políticas sociales está ligada al **principio de integralidad**, que también aparece en los dos planes. A la hora de la implementación, este principio supone la **articulación y coordinación entre los distintos efectores y la transversalidad de los componentes o programas**.

El principio de la integralidad, en el **PANES** está relacionado al **conjunto de componentes que se articulan desde el Ingreso Ciudadano** (como transferencia condicionada de ingreso) que proponen un amplio enfoque de las situaciones de vulnerabilidad social (capacitación y ejercicio de los derechos fundamentales como educación, salud, alimentación, trabajo y hábitat) y a la necesidad de **articular los elementos entre sí y con otras políticas y programas sociales ya existentes**. En el **PE**, se hace referencia al conjunto de **componentes** que conforman la **matriz de protección social y a la articulación entre los mismos**.

La fragmentación de las políticas sociales es uno de los fundamentos que sustentan la integralidad en la presencia del Estrado en el campo social. Desde esta perspectiva, se promueve superar la fragmentación de las políticas sociales desde la construcción de un enfoque común entre los efectores que operan a nivel de la conducción, coordinación y ejecución, sean de la órbita pública como de la privada. A su vez, la consolidación de una institucionalidad específica

que tiene, entre otros cometidos, el de generar una lógica coherente entre los efectores de las políticas públicas, permite instalar esta modalidad transcendiendo el período actual de gobierno.

El principio de integralidad se orienta hacia el mismo sentido en ambos planes, toma cuerpo con la instalación de **espacios institucionales específicos** creados desde el **MiDeS** que garantizan el encuentro periódico entre los distintos efectores de las políticas públicas. Se procura que mediante la profundización en la coordinación y articulación entre los distintos efectores que desarrollaron las políticas, se generen adecuaciones y ajustes para el logro de sus objetivos. Otra de las herramientas en este mismo sentido, es la confección de base de datos compatibles y socializables entre estos efectores. Aquí toma relevancia la creación del MiDeS como enclave institucional novedoso en Uruguay, pero que tiene antecedentes similares en países de la región.

Si bien, hay varios rasgos del PANES que son integrados por el PE, aparecen **elementos planteados únicamente por el PE**. Es el caso de la **movilidad ascendente**, la **promoción de la lógica de la complementariedad entre los componentes de la matriz de protección social**, la transversalidad del **enfoque de género**, así como la **progresividad** de la implementación dando cuenta de la necesidad de medidas de mediano y largo plazo. Asimismo, en la generación de un **sistema único y diferenciado de las prestaciones sociales**.

Ahora bien, en relación a la **estrategia de focalización** en ambos planes aparece de forma complementaria a las políticas sectoriales de alcance universal, pero se enfatiza de manera diferenciada en cada uno. En el caso **PE** este principio se **desarrolla con mayor profundidad**, ya que este plan tiene entre sus componentes políticas focalizadas y políticas sectoriales universales como componentes de la matriz de protección social que se pretende modificar. Aparecen dispositivos de abordaje focalizados en determinados problemas o necesidades -en algunos casos vinculadas a determinados grupos etarios- teniendo como objetivo la inserción en políticas sectoriales de corte universal. En el PE las **políticas focalizadas** se definen como **puentes hacia el acceso a los derechos** que en nuestro país estuvieron garantizados a través del conjunto de políticas sectoriales universales propias del Estado Social. Esta última características se materializa en la promoción de la movilidad ascendente planteada por el PE, donde el uso de la focalización de las políticas sociales, es una herramienta estratégica para impulsar la movilidad de los ciudadanos en calve de ejercicio de derechos.

A continuación se presenta la transición del PANES hacia el PE en relación a la población destinataria, estructura y componentes.

En cuanto a la **población destinataria**, en el **PANES** se define por las **condiciones de indigencia**, entendida a partir de la imposibilidad de cubrir la alimentación básica diaria y el valor se calcula a través de una herramienta construida específicamente para la implementación de este plan, denominada **Índice de Carencias Críticas** (ICC). Se calcula a partir de la combinación de diversas características de cada uno de los hogares que dan cuanta de los ingresos y del grado de vulnerabilidad social. Algunas de las dimensiones que se consideran son la composición familiar, aspectos económicos y laborales, de salud, educativos, de vivienda y uso de recursos o servicios públicos[25].

En el **PE** está constituida por **todos los sectores sociales**. A pesar de dicha generalidad, aparecen acciones específicas destinadas a la población que se encuentra por debajo de la **línea de pobreza**. Esta situación es entendida a partir de los hogares que presentan dificultades para hacer frente a los riesgos sociales y a los requerimientos de la integración social, también se utiliza el **Índice de Carencias Críticas** (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales 2007).

En el **PE aumenta el rango de la población destinataria**, no solo porque se destina a todos los ciudadanos sino, que en las medidas específicas hacia los sectores más empobrecidos, aumenta el rango, pasando de la población en situaciones de indigencia a considerar a la **población por debajo de la línea de pobreza**.

En cuanto al conjunto de componentes o **estructura**, el **PANES** esta organizado a partir de la modalidad de transferencia condicionada de ingreso del denominado Ingreso ciudadano, articulado con componentes que se despliegan de forma complementaria, buscando generar el ejercicio de los derechos de ciudadanía, principalmente los relacionados a la salud, la educación, el trabajo formal, la alimentación y la vivienda[26].

El **PE,** conforma su **estructura** en dos pilares, por un lado impulsando las transformaciones necesarias de la **Matriz de protección social** y por otro en respuesta a los "problemas sociales" identificados que requieren acciones inmediatas desde el ámbito público a través de la generación de la **Red de Asistencia e Integración Social**. A partir de esta lógica se desarrollan medidas de corto, mediano y largo plazo. Los elementos estructurales que conforman la **Matriz de Protección Social** son la Reforma Tributaria, la Reforma de Salud, las Políticas de Empleo, la Política de vivienda y hábitat, la Reforma Educativa y el Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos.

---

[25]Las dimensiones son tomadas del formulario de verificación aplicado a los solicitantes de ingreso al PANES. Disponible en www.mides.gub.uy

[26]En el Anexo de esta monografía se presentan los rasgos de cada uno de los componentes, tanto del PANES, como del PE.

Los componentes de la **Red de Asistencia e Integración Social** se agrupan en **cinco categorías** que dan cuenta de la modalidad de la prestación: en primer lugar las ***Prestaciones sociales no contributivas*** (transferencias monetarias) incluyendo a las Asignaciones Familiares y a la Asistencia a la Vejez. En segundo lugar las ***Políticas de Educación de Atención a la Infancia y Adolescencia*** incluyen cuatro acciones: en primera infancia de 0 a 3 años buscando: mejorar el rendimiento y asistencia a escuelas públicas de enseñanza primaria; mejorar la integración social de los adolescentes y jóvenes; mejorar el nivel educativo de las personas jóvenes y adultas que se encuentran fuera del sistema educativo formal. En tercer lugar, ***Políticas de Trabajo Promovido***, se ubican dos programas: Uruguay Trabaja e Incentivo a la contratación. En cuarto lugar, las ***Políticas de Seguridad Alimentaria***. En quinto lugar, se ubican otras acciones de ***Integración Social***, diferenciadas en tres aspectos: discapacidad, promoción de emprendimientos productivos y Uruguay Integra.

Se observa que ambos planes se encuentran mediados por los tiempos de implementación que conlleva cada uno y por los objetivos que se plantean. El **PANES**, como ya se ha mencionado, es una propuesta de **carácter transitorio y focalizado hacia el mismo sector poblacional** en todos sus componentes. El **PE**, es una **propuesta global**, en la **población destinataria,** en los **objetivos** que persigue y en los **tiempos que se proyecta**. En el sentido de que si bien tiene propuestas focalizadas, se presentan como dispositivos de intervención desde las políticas sectoriales, intentando dar respuesta a las distintas problemáticas sociales que obstruyen el ejercicio de los derechos por parte de ciertos sectores sociales. Especialmente esta modalidad se observa en las acciones hacia la infancia, adolescencia y juventud en relación a la educación, salud y para el mundo adulto se relaciona al trabajo promovido, salud y educación.

En la estructura de ambos planes, se utiliza la modalidad de transferencias de ingreso. Aquí el PE intenta romper con la tensión entre lo transitorio y su pretensión de resolver situaciones de pobreza, ya que estos componentes pasan a la modalidad de lo permanente. En el PE se mantiene el uso de la modalidad de transferencia de ingreso, tanto en el área de la alimentación -mediante la ampliación de la tarjeta alimentaria- como en el sistema de Asignaciones Familiares (solo en este componente se continúa con la exigencia de contrapartidas) y Pensión a la Vejez. Los cambios en las Asignaciones Familiares remiten al monto, la modalidad de pago y el adulto referente.

Las **condiciones o contrapartidas** constituyen obligaciones para los participantes de los planes que, según sus fundamentos, se inscriben en el **proceso de construcción de ciudadanía**. En los dos planes, las contrapartidas refieren a las mismas áreas (permanencia en el sistema de educación formal por parte de los integrantes menores de los hogares y acciones vinculadas a los

controles de salud y nutrición) y como se mencionó anteriormente, están ligadas a la modalidad de transferencia de dinero[27].

En síntesis, las **prestaciones no contributivas** se plantean como **objetivo** constituirse como un apoyo en la **reducción de los niveles de pobreza**, evitando su consolidación. En particular para las Asignaciones Familiares buscan mantener vinculado a los niños/as, adolescentes y jóvenes con el sistema educativo formal.

En relación a las acciones en **Educación en zonas de contexto crítico**, en el **PE** se integran a la Red de Asistencia e Integración Social y se desarrollan con **mayor amplitud y alcance que en el PANES**. Básicamente, en el PANES -por ser un plan transitorio- las acciones en materia de Educación se remiten a mejoras en la infraestructura, la dotación de nuevos recursos económicos y apoyo en alimentación en zonas de contextos muy desfavorables. Mientras que el PE se posiciona desde la trayectoria del PANES para desarrollar la estrategia en Educación, que busca **garantizar la educación inicial, disminuir la deserción y promover la re-vinculación en la educación media**. Esta estrategia enfatiza en **primera infancia, infancia y adolescencia**, teniendo en cuenta también aspectos que hacen a la **salud, recreación, deporte y participación[28]**.

En este sentido, se observa que el **PE enfatiza** a través de programas específicos, dentro de los sectores empobrecidos, a la **primera infancia, infancia, adolescencia y juventud**, *"tiende a establecer una Red estable de Asistencia direccionada a corregir principalmente los desbalances sociales intergeneracionales a favor de la infancia y juventud, ya que estos grupos etarios son los que se encuentran más expuestos a situaciones de vulnerabilidad social*" (Midaglia, C. 2007: 194).

De esto modo, a nivel de la cobertura de los planes, en el pasaje del PANES hacia el PE, en los componentes dirigidos a las poblaciones en situaciones de **vulnerabilidad social** se establece un **aumento en la cobertura**, ampliando el rango de población beneficiaria.

Un aspecto a resaltar que marca cierta continuidad en la transición, pero desde un enfoque

[27]Algunas de las políticas de la Matriz de Protección Social tiene en su fundamento la partición de la ciudadanía es el caso del Sistema Integrado de Salud y la nueva Ley de Educación, pero en los mismos la participación no se vincula a las contrapartidas ni condicionantes de los beneficios.

[28]Los programas para primera infancia e infancia son: Plan CAIF, Centros Diurnos del INAU, Jardines de infantes de ANEP/CEP, orientación y asesoramiento a Centros Educativos Infantiles en la órbita privada, Plan Aduana. Para adolescencia y juventud son: Programa de impulso a la Universalización del Ciclo Básico (PIU), Programa Puente entre los sextos años de Educación Pública y los Liceos del CES), Programa Pintó deporte, Programa Aulas Comunitarias, Sistema de Becas, Aumento de cupos del Ciclo Básico Tecnológico Agrario, Programa de verano en Escuelas Agrarias, Programas Centros Juveniles del INAU, Plan de Formación Profesional Básica (FPB), pasantías laborales, programa de calificación laboral, Programa Nacional de Educación y Trabajo (CECAP), primera experiencia laboral del INAU, Arrimate a la Salud, Espacio adolescente, Arrimate Espacio-Joven, Amplificá tu voz, Rutas de Salida adolescente, talleres artístico culturales..

diferenciado es la apuesta al trabajo mediante las **políticas de trabajo promovido**, que claramente **se asemejan en la concepción de trabajo y los objetivos que persiguen**, pero la diferencia sustancial radica en la duración de las propuestas y en aspectos operativos. En el caso de PE se implementan dos variantes en esta modalidad que se diferencian entre sí en el tipo de contrato, las tareas a desarrollar y el mecanismo de acceso, así como el ente contratante. Pasan de ser una **propuesta de carácter transitorio para localizarse como permanente de la matriz de protección** con la mejora de programas ya existentes pertenencientes al MTSS y los programas de trabajo promovido en la órbita de la red de asistencia e integración social. La **continuidad** esta dada en la **valoración que se hace hacia el trabajo,** siendo positiva en tanto es considerado como elemento de integración social.

Ahora bien, mirando hacia un horizonte de largo plazo, a través de la estrategia del PE se tendrá que profundizar en la política de trabajo protegido y su vinculación con la política activa de generación de empleo, asimismo, en la intervención en relación a las oportunidades de los ciudadanos y a los activos para el desarrollo efectivo de la trayectoria laboral.

Al analizar cada uno de los **diseños de los planes**, en las dimensiones señaladas, se manifiestan rasgos generales que dan cuenta del **pasaje desde un plan transitorio** (de emergencia) **y focalizado hacia un plan global, de cierto modo ordenador del conjunto de las políticas sociales que conforma el sistema de protección social**. La transición hacia el PE está signada por la apuesta a una propuesta general, que integra los elementos centrales de la trayectoria de la protección social uruguaya, combinados con propuestas focalizadas en los problemas actuales, que procuran favorecer el pleno ejercicio de los derechos de ciudadanía fundamentales. En concreto, la estrategia global está constituida por los componentes estructurales de la Matriz de Protección Social y la Red de Asistencia e Integración Social**.** Dicha estrategia procura generar las conexiones entre las distintas propuestas en materia social de modo de concebir una matriz de protección social basada en la sinergia y complementariedad entre sus componentes, así como en la flexibilidad en relación a las realidades sociales.

En la Red de Asistencia e Integración Social se desarrollan propuestas dirigidas específicamente hacia los sectores más vulnerables pero con una pretensión de mayor permanencia que en el PANES. En este sentido el **PANES habría ocupado un rol central en la medida de identificar y dar las primeras respuestas a los problemas reales de la población**, de modo que se fueron incorporando propuestas acordes a los riesgos sociales actuales en el **PE con un carácter de mayor permanencia**.

De modo general se puede decir el PANES y los componentes de la Red de Asistencia e

Integración Social intentan abarcar múltiples dimensiones que determinan las condiciones de pobreza y vulnerabilidad social y responder a las problemáticas sociales más significativas que alimentan la brecha de desigualdad social en el ejercicio de los derechos de ciudadanía.

Se identifican **dos formas en que son tomadas por el PE las acciones del PANES**. En los que refieren a Trabajo promovido, apoyo Educativo en Zonas de Contexto Crítico y Prestaciones Sociales no Contributivas, Seguridad Alimentaria y Emergencia Sanitaria, básicamente el PANES ofició con un rol ordenador y catalizador de problemáticas que luego el PE tomó como nudos de su estrategia, elaborando propuestas de mayor permanencia y cobertura, introduciendo, en algunos casos, modificaciones en la modalidad. Los que refieren a Situación de Calle, Mejoramiento del Hábitat, Uruguay Clasifica, Construyendo Rutas de Salida y Programa de Opción Productiva, algunos se incorporaron de forma muy similar en la órbita del PE (en la Red de Asistencia e Integración Social) y otros se aglutinaron en espacios institucionales específicos en la órbita del MiDeS.

La tensión entre las propuestas transitorias y su pretensión para resolver las situaciones de pobreza estructural, parece superarse en el PE debido a que se proponen intervenciones en el corto, mediano y largo plazo, y en los fundamentos se basan en la articulación entre ellas. A su vez, surgen políticas focalizadas de carácter permanente y de modo complementario a las políticas sectoriales de corte universal. El sentido de la estrategia de focalización y la lógica de complementariedad del sistema de protección social intenta trascender las tensiones generadas entre lo permanente y transitorio y entre el alcance universal y la focalización en sectores más vulnerables. En este mismo aspecto, el PANES como política transitoria y de emergencia, da la pauta del primer paso hacia la necesidad de determinadas políticas permanentes.

Ahora bien, este aspecto merece una **mirada atenta** si es que se pretende **reconfigurar la matriz de protección social vigente**. La atención debe estar localizada en el sentido del pasaje de las propuestas transitorias a permanentes. En los planes analizados esto se traduce en las propuestas focalizadas en determinados problemas y/o grupos etarios y el desarrollo de las políticas sectoriales de corte universal. Si bien se observa una pretensión de tejer los puentes desde las políticas sectoriales a través de las políticas focalizadas, la mirada atenta debe centrarse en el riesgo de generar acciones específicas para un sector población que contribuyan a su estigmatización. Si bien este plano trasciende el análisis a partir del diseño (debido a que sería necesario introducirse en el tránsito de cada una de las propuestas y considerar las evaluaciones en la ejecución y de impacto) incide en la definición de los mismos, en el sentido de que depende de los horizontes que se pretenden alcanzar en materia de protección social y los criterios de integración aceptados.

Consideraciones Finales

La propuesta de analizar dos planes concretos (el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social y el Plan de Equidad) en calve de continuidades y rupturas, llevó necesariamente a realizar un **desarrollo del proceso histórico de los Estados de Bienestar y en particular de la trayectoria de las políticas sociales**.

Fue necesario, partir de los inicios del Estados de Bienestar en las sociedades desarrolladas capitalistas, analizar la coyuntura social, política y económica que permitió su desarrollo, consolidación y más adelante el debilitamiento por el cual transitó. En el recorrido histórico se observa que los procesos sociales ocurridos en los países desarrollados, tuvieron incidencia en América Latina, de este modo se estudió cómo ocurrió el surgimiento de los Estados de Bienestar para la mencionada región y se identificaron las características de las políticas sociales.

Continuado con la lógica del proceso histórico, se observaron algunos nudos centrales que incidieron en la trayectoria de la protección social en general y en particular en las características de las políticas sociales. Tal es así, que tanto para los países desarrollados como para los latinoamericanos, se analizaron los cambios a nivel social, político y económico ocurridos desde la década del 70. Estos cambios, como se dijo, repercutieron directamente sobre la presencia del Estado en el campo social. En el orden político, comanda los gobiernos la nueva derecha, como fuerza ideológica que promovió el neoliberalismo, es a través de un conjunto de reformas en el campo social que se producen transformaciones en los Estados de Bienestar en general y en particular en las características de las políticas sociales.

Conforme a la lógica de situar el análisis de los planes en un proceso histórico y en el contexto global, fue necesario comprender el **recorrido de la protección social a nivel internacional y regional, para luego introducirnos en las particularidades del Uruguay**. En este sentido, se considera la trayectoria de la protección social uruguaya como parte de la región. Se analiza el desarrollo del Estado Social y los cambios en la orientación de las políticas sociales en el marco de las reformas sociales de la década del 90. Llegando así, al momento actual signado por el cambio en la orientación política del gobierno nacional, donde por primera vez en la historia gobierna la fuerza política de izquierda. Es en este marco, que se promueve el desarrollo de los dos planes analizados como componentes de la agenda social del período de administración.

El PANES y el PE son las medidas desarrolladas en materia social que cobran mayor relevancia para este período de gobierno, a **nivel político** se expresa al colocar la discusión del tema de la pobreza y la estructura de desigualdades sociales y de la orientación de la protección social, del encuadre institucional y de las transformaciones y estrategias necesarias para generar caminos

hacia una sociedad más equitativa. Al mismo tiempo, se coloca en discusión la realidad actual del país, reconociéndose los niveles de pobreza, indigencia y desigualdad. La **relevancia académica**, esta dada en los debates de perfil académico y producción de conocimiento acerca de estos temas, a partir de propuestas actuales. **La social** se establece por los cambios que se introducen en la intimidad de las familias y hogares, que repercute en las condiciones de vida de las personas. Si bien, en esta monografía no se toman los resultados de la implementación de los planes, existen un conjunto de evaluaciones y mediciones de las condiciones de vida de la población que dan cuenta de cambios ocurridos en los hogares, pero aún existen situaciones sociales que requieren de atención.

Al proponerse la realización del PANES y del PE surgieron a nivel de la opinión pública, política y académica una serie de debates conteniendo **supuestos, posicionamientos e interrogantes generales**, los cuales orientaron la definición del objeto de estudio de esta monografía. Primero, ¿Por qué analizar estos dos planes?, ¿Por qué analizarlos en clave de pasaje? Y luego, ¿Por qué comparar planes que se presentan como diferentes?, ¿Por qué comparar planes donde uno viene a sustituir al otro?, ¿el PANES se tomará como antecedente del PE?, ¿El PE abordará de la misma forma que el PANES las situaciones más vulnerables?, ¿El PE sería una reedición del PANES o lograría introducir modificaciones en la matriz de protección social?.

Tomando estas interrogantes y supuestos generales, es define la siguiente pregunta problema *¿En qué medida en el PE aparecen innovaciones en materia de protección social o se presenta como una continuidad del PANES?.* El análisis de los planes en clave de pasaje o transición permite construir una mirada global y de la trayectoria en el tiempo de las propuestas en materia social, identificando los aspectos comunes y los que se diferencian.

A medida que se fue realizando la monografía, fueron surgiendo nuevas preguntas y se fueron identificando aspectos de análisis que merecen mayor profundidad, rigurosidad y continuidad, con el objetivo de orientar cambios o propuestas ajustadas en el marco de la matriz de protección social. En este sentido, conviene continuar estudiando las modalidades de las políticas sociales y de la orientación de la protección social en su conjunto, sin caer en un análisis dicotómico en la promoción de las políticas universales en oposición a las focalizadas, ni en un análisis que busque posiciones favorables o desfavorables hacia el uso de la focalización, sino más bien, es en buscar las estrategias que den respuestas adecuadas a los problemas actuales y dificultades en las que se encuentra gran parte de la población. Esto requiere la búsqueda de innovaciones en los diseños y en los dispositivos de intervención sin caer en la generación de segregaciones, de diferenciaciones y de estigmatización social, teniendo como horizonte el ejercicio pleno de los derechos y la disminución de las desigualdades sociales.

A modo de cierre, se retoman en las consideraciones finales los argumentos centrales del análisis de la transición del PANES hacia el PE.

Los dos planes reconocen el conjunto de problemáticas presentes en la sociedad uruguaya, en este sentido ambos planes se proponen implementar medidas en el corto plazo y específicamente el PE identifica la necesidad de desarrollar modificaciones a largo plazo en la matriz de protección social y promover estrategias que transciendan la fragmentación de las políticas sociales. Si bien el PE es el plan que en sí mismo desarrolla medidas en el corto, mediano y largo plazo, la fundamentación del PANES da cuenta de la necesidad de medidas en el mediano y largo plazo, tomando las acciones dirigidas a la emergencia social como un paso inicial en materia social.

Garantizar los derechos de ciudadanía y generar una estructura de oportunidades que nivele el acceso a bienes y servicios sociales para el conjunto de la sociedad, son los **objetivos** que comparten los dos planes. El PE, integra a su vez, una mirada transversal, en lo que denomina los objetivos estratégicos, hacia la equidad intergeneracional y hacia la construcción de un sistema de protección social que desarrolle estrategias ajustadas a las problemáticas actuales, vinculando la red de asistencia con las políticas sectoriales.

Entre los dos planes se comparten algunos **rasgos generales que orientan la presencia del Estado en el campo social**: el principio de descentralización que va acompañado del enfoque territorial de las políticas y programas sociales y del principio de integralidad. También en ambos planes un principio orientador es la cooperación de las organizaciones de la sociedad civil a nivel de la ejecución y la responsabilidad del Estado en la definición del rumbo de las políticas y programas en el campo social, así como en garantizar el ejercicio de derechos por parte de todos los ciudadanos. El enfoque de la estrategia de focalización también es similar en ambos planes, se plantea como complementaria a las políticas sectoriales, la diferencia radica en los dispositivos de implementación planteados en los diseños. En el PE se elaboran estrategias de intervención focalizadas en determinadas problemáticas o grupos etários como puentes hacia las políticas sectoriales y en el PANES, se le adjudica el mismo sentido a la estrategia de focalización, pero los componentes del plan son específicos para la población más vulnerable y no alcanza desarrollar acciones puente con las políticas sectoriales, más allá de coordinaciones necesarias para su desarrollo.

Mediado por los objetivos que persiguen y los tiempos de desarrollo cada uno de los planes, el PE se define desde algunos principios que no son compartidos por el PANES, como ser la movilidad ascendente, la lógica de complementariedad entre los componentes de la matriz de protección social, el enfoque de género transversal, la progresividad en la implementación y la creación de un

sistema único y diferenciado de prestaciones sociales.

En la definición de la **estructura de cada uno de los planes y la población destinataria** la relación está dada en el sentido de que el PANES es focalizado es todos sus componentes en la población en extrema pobreza y el PE desarrolla medidas específicas para los sectores más vulnerables, aumentado el rango hasta la población por debajo de la línea de pobreza (estas medidas se agrupan en la Red de Asistencia e Integración Social) y al mismo tiempo, desarrolla medidas (componentes de la Matriz de Protección Social) que involucran a todos los ciudadanos.

Específicamente, en las medidas dirigidas a los sectores más vulnerables, ya sea por parte de los componentes del PANES y por la Red de Asistencia e Integración del PE, se identifica que el PE innova en algunos aspectos de la orientación general. Genera el pasaje de lo transitorio característico del PANES hacia propuestas de mayor permanencia en el tiempo y desarrolla estrategias focalizadas en determinadas problemáticas que apuntan a la integración a las políticas sectoriales. En particular, aquí se enfatiza en la primera infancia, infancia, adolescencia y juventud, de modo de nivelar el acceso a los derechos. Estos rasgos generales planteados en los diseños merecen estudios rigurosos, del proceso de implementación, de modo de aportar a nuevos planes y vigilar la necesidad de medidas que atiendan y den respuestas específicas a determinadas problemáticas pero prestando especial atención sobre los efectos que pueden causar en lo que refiere a las estigmatización y en generar un sistema de protección que diferencie a sus destinatarios según situaciones socio-económicas. Si bien el PE, es una propuesta global, que integra el conjunto de protecciones sociales y promueve la articulación entre los componentes del sistema, conjugando medias en el corto, mediano y largo plazo, presenta desafíos centrales si lo que se busca es justamente la generación de un sistema único y diferenciado de protección social que busca sinergia y complemetariedad entre ellos.

Bibliografía

Textos

- **Aguirre,** Miguel (2000) "La admirable alarma de 1971". Ed. La República. Uruguay.
- **Arim**, Rodrigo. **Vigorito**, Andrea. **Cruces**, Guillermo (2009) "Programas sociales y transferencias de ingresos en Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión". En Revista de la CEPAL Serie Políticas Sociales Nº 146. Chile
- **Banco Mundial** "Las Políticas de Transferencia de Ingreso en Uruguay: cerrando las brechas de cobertura para aumentar el bienestar". Departamento de Desarrollo Humano.
- **Baráibar,** Ximena. (2002) "Aptitud e inaptitud para el trabajo". En Revista Serviço Social y sociedade. Ed. Cortez. Brasil.

----------(2003) "Las paradojas de la focalización". En Revista Ser Social Nº12. Universidad de Brasilia. Brasil.

----------(2005) "Transformaciones en los regímenes de protección social y sus impactos en el Trabajo Social". En Katálisis v. 8 Nº 2. Florianópolis, Brasil.

----------(2007) "Poco para pocos y por poco tiempo". En Revista Escenarios Nº 12. Univesidad Nacional de La Plata. Espacio Editorial. Buenos Aires. Argentina.

- **Barba,** Carlos. (2004) "Los enfoques latinoamericanos sobre la política social: más allá del Consenso de Washington". En Revista Espiral Nº31. Universidad de Guadalajara. México.
- **Castel,** Robert (1997) "Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado". Editorial Paidós. Buenos Aires, Argentina.

----------(2004) "La inseguridad Social. ¿Qué es estar protegido?". Ediciones Manantial. Buenos Aires, Argentina.

- **CEPAL** (2006) La protección social de cara al futuro.
- **Couriel**, Alberto (2004) "La izquierda y el Uruguay del futuro". Ed. Banda Oriental, Montevideo, Uruguay.
- **Esping-Andersen**, Gosta (1993). Los tres mundos del bienestar. Ed. Alfons El Magnánim. Valencia, España.

----------(2000). Fundamentos sociales de las economías posindustriales. Ed. Ariel, Barcelona, España.

- **Filgueira**, Fernando (1994) "Un estado social centenario. El crecimiento hasta el límite del estado social batllista". En El largo adiós al país modelo. Políticas Sociales y pobreza en Uruguay. Filgueira, Carlos y Filgueira Fernando. Ed. Arca. Uruguay.

----------(1999) "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada". En Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil. Serie de Cursos e Conferencias Nº 67. Fundaçao Joaquín Nabusco Escola de Goberno

e Políticas Públicas. Ed. Massangana. Brasil.

- **Fleury**, Sonia. (1999) "Políticas e sistemas socias em trans-formaçao na América Latina". En Revista Socias nº1, Rosario, Argentina.
- **Franco,** Rolando. (1996) "Los paradigmas de la política social en América Latina". En Revista de la CEPAL Nº58. Santiago de Chile.
- **Laurell,** Asa Cristina. (2000) "Avanzar al pasado: la política social del neoliberalismo". En La política social hoy. Ed. Cortez. Brasil.
- **Midaglia**, Carmen. (2000). "Alternativas de protección a la infancia carenciada. La peculiar convivencia de lo público y privado en el Uruguay". Ed. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Agencia Suecia de Desarrollo Internacional (Asdi). Buenos Aires

----------(2005) "Entre la tradición, la modernización y los intentos de refundar la casa: la reforma social en el Uruguay de las últimas tres décadas". Mimeo.

----------(2006) "El Plan de Emergencia". En Informe de Coyuntura Nº 6 ¿Y ahora? El primer ciclo del gobierno de izquierda en Uruguay. Ed. de la Banda Oriental/Instituto de Ciencia Política. Uruguay

- **Midaglia,** Carmen. **Antía,** Florencia. (2007) "La izquierda en el Gobierno: ¿Cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?". En Revista Uruguaya de Ciencia Política Nº16. Instituto de Ciencia Política. Uruguay.
- **Montagut,** Teresa (2000) "Política Social. Una introducción". Ed. Ariel. España.
- **Moreira,** Constanza. (2001): "La izquierda, sindicatos y actualización ideológica". En La Crisis. Observatorio Político. Informe de Coyuntura Nº 2.

----------(2004): "Final del Juego. Del bipartidismo tradicional al triunfo de la izquierda en Uruguay". Editorial Trilce. Uruguay.

- **Pereira,** Potyara (2000) "La política social en el contexto de la seguridad social y del Welfare State: la particularidad de la asistencia social". En La política social hoy. Ed. Cortez. Brasil
- **Serrano,** Claudia. (2005) "La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina". CEPAL Serie Mujer y Desarrollo Nº70. Chile.

Documentos

- **Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría** (2004). La transición responsable. Programa de Gobierno para el período 2005-2010.
- **Instituto Nacional de Estadística** (1995). Encuesta Continua de Hogares en www.ine.gub.uy
- **Instituto Nacional de Estadística** (2005). Encuesta Continua de Hogares en www.ine.gub.uy

- **Ley 17866** Creación del **Ministerio Desarrollo Social** 21 de marzo de 2005 en www.presidencia.gub.uy
- **Ley 17869** Creación del **Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social** 20 de mayo de 2005 en www.presidencia.gub.uy
- **Ley 18227 Sistema de Asignaciones Familiares** 22 de diciembre de 2007 en www.presidencia.gub.uy
- **Ministerio de Desarrollo Social** (2005). Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social en www.mides.gub.uy
- **Ministerio de Desarrollo Social** (2006). Memoria. Informe final Emergencia social y Políticas Sociales **en** www.mides.gub.uy
- **Ministerio Desarrollo Social** (2007). Plan de Equidad. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales en www.mides.gub.uy
- **Ministerio de Desarrollo Social** (2009). De la Emergencia a la Equidad Social. Cuatro años de políticas sociales. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Edición Preliminar en www.mides.gub.uy

ANEXO

Componentes de la estructura del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social y del Plan de Equidad

Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social

El **Ingreso Ciudadano** consiste en una **transferencia monetaria** dirigida a jefes y jefas de hogar, a partir de la cual, los ciudadanos asumen compromisos relacionados al ejercicio de sus propios derechos vinculados a las salud, nutrición, educación y mejoramiento del entorno. Este componente busca garantizar la cobertura de las necesidades básicas de los hogares en condiciones de indigencia o pobreza extrema, así como promover la re-inclusión social en sus dimensiones sanitarias y educativas y, promover la re-inclusión socio-laboral de los hogares (MiDeS. Informe final Emergencia social y Políticas Sociales / Memoria 2006).

El **programa Trabajo por Uruguay** se constituye como un **programa de trabajo transitorio** dirigido a personas desocupadas. Busca promover la inserción socioeducativa y laboral y la promoción de iniciativas de grupos o colectivos para posibilitar un proceso de autonomía económico-laboral (MiDeS. Informe final Emergencia social y Políticas Sociales / Memoria 2006).

El **Programa de Apoyo Alimentario** está dirigido fundamentalmente a personas que sufren déficit nutricional. Pretende garantizar la complementación alimentario nutricional, reducir los índices de desnutrición, garantizar el complemento nutricional a mujeres embarazadas o amamantando y a menores de 5 años a cargo. Ampliar el apoyo alimentario a estudiantes de ciclo medio. Promover la autosuficiencia alimentaria a nivel familiar y comunitario (MiDeS. Informe final Emergencia social y Políticas Sociales / Memoria 2006).

El **Programa de Emergencia Sanitaria** se basa en la prevención y atención del primer nivel en salud en las redes de policlínicas del MSP, municipales y comunitarias, específicamente, para quienes se encuentren en condiciones de riesgo sanitario. El objetivo es garantizar la cobertura y los insumos básicos en el primer nivel de atención para la atención de los protagonistas del PANES. Fortalecer los servicios del primer nivel existentes en zonas priorizadas. Articular un plan de educación y promoción de la salud en temas: sexual y reproductiva, bucal, mental, consumo problemáticos de sustancias, con fuerte participación social (MiDeS. Informe final Emergencia social y Políticas Sociales / Memoria 2006).

El componente de **Atención a Personas en Situación de Calle** pretende atender a familias y personas que se encuentran a la intemperie. Busca brindar una solución transitoria a la situación de calle, así como apoyar la reinserción sociocultural y laboral y aliviar las condiciones de vida

(MiDeS. Informe final Emergencia social y Políticas Sociales / Memoria 2006).

El **programa de Apoyo Educativo en Zonas de Contexto Crítico** consiste en el apoyo a escuelas y liceos ubicados en zonas de contexto crítico, tanto en infraestructura, dotación de materiales de apoyo; ampliación y reforzamiento de la cobertura alimentaria; apoyo a actividades extra escolares y extra liceales de carácter recreativo, cultural, deportivo. Se plantea como objetivos apoyar programas que aseguren la permanencia de escolares en 1º y 2º en el sistema educativo. Ampliar la propuesta educativa para escolares en zonas de contexto crítico. Promover la inclusión socio educativa cultural dirigidos a adolescentes y jóvenes que viven en zonas de alta vulnerabilidad social. Generar espacios locativos necesarios para asegurar la escolarización de niños de 3 y 4 años (MiDeS. Informe final Emergencia social y Políticas Sociales / Memoria 2006).

El componente de **Mejoramiento de Asentamientos Precarios, Casas de Inquilinato, Pensiones, y Tugurios** pretende desarrollar programas territoriales focalizados que generen infraestructura y servicios en barrios y asentamientos irregulares; atender la problemática de pensiones, casas de inquilinatos y tugurios, relevando las condiciones de hacinamiento, higiene, seguridad edilicia, mejorando sus servicios básicos e incorporando a estas familias en otros programas sociales. Busca desarrollar intervenciones que resuelvan las situaciones más urgentes en el hogar y su entorno (MiDeS. Informe final Emergencia social y Políticas Sociales / Memoria 2006).

La propuesta del **programa Construyendo Rutas de Salida** se desarrolla a partir de un fuerte componente de educación e inclusión socio-cultural. Los objetivos buscan desarrollar procesos socioeducativos a través de los ejes: potenciamiento de la capacidad lecto-escritura y lógica matemática, actitudes y aptitudes para el trabajo, dimensión subjetiva y derechos de ciudadanía. Generar oportunidades articulando con otras políticas sociales para superar las condiciones de extrema pobreza a mediano plazo (MiDeS. Informe final Emergencia social y Políticas Sociales / Memoria 2006).

El programa **Uruguay Clasifica** está destinado a apoyar a aquellos hogares dedicados como principal fuente de ingreso económicos a la clasificación de los residuos sólidos urbanos (MiDeS. Informe final Emergencia social y Políticas Sociales / Memoria 2006).

El **Proyectos de Opción Productiva** es fomentado y articulado con Trabajo por Uruguay y Construyendo Rutas de Salida, ya que el programa consiste en la promoción de iniciativas productivas, busca construir salidas de situaciones en extrema vulnerabilidad proporcionando a

mediano plazo una fuente de ingreso estable y adecuado para los ciudadanos (MiDeS. Informe final Emergencia social y Políticas Sociales / Memoria 2006).

Plan de Equidad

El **PE** esta organizado a partir de dos pilares, por un lado la **Red de Asistencia e Integración Social** y por otro los elementos de **la Matriz de Protección Social**. Se definen tres líneas de acción, por un lado, edificar un sistema de seguridad social para proteger a los ciudadanos y por extensión a los hogares que están incorporados al mercado formal de trabajo, regular la provisión privada y pública de bienes sociales y construir una Red de Asistencia Social de naturaleza no contributiva.

En cuanto a la **Red de Asistencia e Integración Social**[29] dichas lineas de acción se traducen en componentes o programas que presentan diversas modalidades o tipo de política: prestaciones sociales no contributivas, políticas de educación y atención a la primera infancia e infancia, políticas de educación y atención a la adolescencia y juventud, políticas de seguridad alimentaria y políticas de trabajo promovido y otras acciones de integración social. A su vez, estos componentes o programas, se distribuyen según tramos etarios priorizados.

Dentro de las **prestaciones sociales no contributivas** se ubican las Asignaciones Familiares y la Asistencia a la Vejez. Ambas son transferencia de dinero, que en el caso de las **Asignaciones Familiares** buscan mejorar la transferencia de ingresos de los hogares que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad social conformados por niños y adolescentes. Se implementa a partir del nuevo Sistema de Asignaciones Familiares[30]. Pretende progresividad para aumentar la cobertura[31]. La **Asistencia a la Vejez**, busca ampliar la asistencia a las personas con más de 65 años que se encuentran en situaciones de pobreza. Se introduce en el nuevo sistema de Pensiones a la Vejez una modificación que refiere a la disminución de la edad a 65 años para acceder al beneficio. La Asistencia a la Vejez se establece para una cantidad específica teniendo como insumo el análisis de la base de datos generada por el PANES, allí fueron identificadas personas en situación de pobreza extrema que no percibían ningún beneficio de la Seguridad Social, fueron incluidas para acceder a este beneficio.

---

[29] En el documento del Plan de Equidad se menciona la posibilidad de realizar modificaciones referidas a reconfigurar el sistema de transferencias monetarias, lo cual implica cierta flexibilidad en las propuestas actuales.

[30] Son tres los principales cambios que se introducen en el nuevo sistema de Asignaciones Familiares. Por un lado, aumento en el monto utilizando escala de equivalencia, incremento del monto al cambiar el nivel educativo, titularidad femenina de la prestación.

[31] Para el 2008 la cobertura prevista en la Ley de creación del nuevo Sistema de Asignaciones Familiares es de 330.000 niños y adolescentes pertenecientes a los hogares de más bajos recursos. Para el 2009 se prevé la cobertura de 500.000 niños y adolescentes. A su vez está previsto que el Poder Ejecutivo, teniendo en cuenta la evolución socio-.económica del país aumente el rango de cobertura. Ver Ley Nº 18.227 en www.presidencia.gub.uy

La modalidad de **políticas de educación y atención a la primera infancia e infancia** busca mejorar la calidad y aumentar la cobertura de atención a la primera infancia e infancia. Son cuatro los instrumentos acordados en el diseño del PE. En primer lugar, aumento de la cobertura y en la calidad a través del **Plan CAIF** y de los **Centros Diurnos del INAU**. En segundo lugar, ampliación de la cobertura de **Jardines de Infantes de la ANEP/CEP**. En tercer lugar, se desarrolla un plan de orientación y asesoramiento de los **centros educativos infantiles** de la orbita privada. Por último, ampliación del **Plan Aduana**.

La **modalidad de políticas de educación y atención a la adolescencia y juventud**, define cuatro áreas de desarrollo. La primera busca **reducir la deserción** en el ciclo básico y al mismo tiempo, la **re-vinculación con la enseñanza media**. Los instrumentos aquí agrupados son: Programa de Impulso a la Universalización de Ciclo Básico (PIU), Programa Puente entre los sexos años de la Escuela Pública y los Liceos del CES, Programa Pinto deporte, Programa Aulas Comunitarias, Sistema de becas, Aumento de cupos del Ciclo Básico Tecnológico Agrario, Programa de verano en Escuelas Agrarias y Programa Centros Juveniles del INAU. La segunda área de desarrollo busca **re-vincular** a los adolescentes y jóvenes con la **enseñanza media.** Aquí los instrumentos refieren a: nuevo plan de estudios, Plan Formación Profesional Básica (FPB), fondo para compra de equipos, pasantías laborales, programa de calificación laboral, Programa Nacional de Educación y Trabajo (CECAP), sistema de becas laborales, Programa de primera experiencia laboral del INAU. La tercer área de trabajo busca **promover la atención de salud** en el primer nivel. Son cuatro los instrumentos: Control de salud integral, Arrimate a la salud, Programa de acompañamiento a madres adolescentes (Espacio Adolescente de ASSE), Ampliación de los programas de atención de adicciones del INAU. La cuarta área de acción busca promover **espacios de participación** de adolescentes y jóvenes hacia la inclusión social. Los instrumentos desarrollados son: Arrimate-Espacio Joven, Amplificá tu voz, Rutas de Salida adolescente, talleres artístico culturales, Centros juveniles del INAU.

En síntesis, el conjunto de propuestas de la modalidad de **políticas de educación de atención a la infancia y adolescencia** pretende aumentar y mejorar la calidad de la atención a la primera infancia; mejorar el rendimiento y la asistencia a las Escuelas de Enseñanza Primaria y mejorar la integración social de los adolescentes y jóvenes. A pesar de que la mayoría de las acciones están dirigidas a la población vulnerable de menores de 18 años, existen propuestas específicas para adultos vinculadas al apoyo de formación.

En la modalidad de **políticas de seguridad alimentaria**, se plantean cuatro objetivos, uno de

ellos refiere a la búsqueda de **apoyos en aspectos alimentarios** a la **población en situación de pobreza extrema**, el otro a **redefinir el Programa Nacional de Complemento Alimentario**. **Reorientar el trabajo con instituciones públicas y privadas** que atienden a poblaciones en situación de vulnerabilidad social, **crear una Agencia de Seguridad Alimentaria** y fortalecer el **rol técnico del Instituto Nacional de Alimentación** (INDA). Los instrumentos se refieren a la transferencia de un monto de dinero a través de la tarjeta magnética y al desarrollo de programas específicos, se implementa para todos los tramos de edad en situaciones de vulnerabilidad social, se plantea como objetivo propender a la seguridad alimentaria de la población.

La modalidad de **trabajo promovido** concibe al trabajo como herramienta integradora, por lo cual se plantea como objetivo fortalecer los procesos de integración social. Esta conformada por dos subprogramas que se dirigen a personas desocupadas por un período de dos años y con menos de 9 años de escolaridad. Uno de ellos es, **Uruguay Trabaja**, donde se desarrollan actividades de valor público a cambio de remuneración, se despliegan acciones de promoción social que intentan realizar un seguimiento a nivel individual y familiar de la situaciones o problemáticas que no permiten la incorporación al mercado formal de trabajo, a su vez, se implementan acciones de capacitación laboral. El otro, **Incentivo a la Contratación** consiste en la disminución del costo del trabajador para el empleador privado a través de un subsidio. También contiene actividades de promoción social.

La modalidad de **acciones de integración social** se agrupa en tres líneas, por un lado: discapacidad, en la cual se pretende unificar el conjunto de políticas y programas dirigidos a personas con estas situaciones sin exclusión socioeconómica. Por otro lado, el apoyo en asistencia técnica y promoción está dirigido a la línea de emprendimientos productivos y, por último programas de inclusión social que buscan resaltar la dimensión promocional de las políticas sociales, buscando las potencialidades de los sujetos (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales 2007: 35-67).

La población destinataria está agrupada por tramos de edad para llevar a cabo las distintas modalidades de los componentes, según las problemáticas identificadas previamente a la elaboración del diseño del plan.

El PE por tramos de edad, presenta las siguientes características:

Para el tramo de edad, **de 0 a 3 años**, los componentes o programas son: asignaciones familiares, aumento de la cobertura de Educación inicial para niños y niñas de hogares pobres, prestación monetaria destinada a la alimentación para hogares en situación de pobreza extrema; y

programas de transferencia alimentaria para grupos específicos de población preferentemente pobre.

Para el tramos de edad comprendido **entre los 4 y 12 años** los componentes o programas son: asignaciones familiares, programas de maestros comunitarios en Escuelas urbanas de contexto muy desfavorable, universalización de la Educación Física en las Escuelas urbanas y prestación monetaria destinada a alimentación para hogares en situación de pobreza extrema; y programas de transferencia alimentaria para grupos específicos de población preferentemente pobre.

En el tramo de edad que se extiende **entre los 13 y 18 años**, se desarrollan: asignaciones familiares, programas específicos para la re-vinculación a la enseñanza media formal, atención primaria en Salud, programas y acciones de participación juvenil, programas de empleo protegido y de empleo juvenil, programa de recalificación, fomento de Cooperativas Sociales, prestación monetaria destinada a alimentación para hogares en situación de pobreza extrema; y programas de transferencia alimentaria para grupos específicos de población preferentemente pobre.

Para el tramo etario que abarca **desde los 19 hasta los 29 años** se implementan los siguientes componentes o programas: programas de empleo protegido y de empleo juvenil, programa de recalificación, de Cooperativas Sociales, de prestación monetaria destinada a alimentación para hogares en situación de pobreza extrema; y programas de transferencia alimentaria para grupos específicos de población preferentemente pobre.

En el tramo de edad que se extiende **entre los 30 y 64 años**, los componentes que se desarrollan son: programas de Empleo protegido y de empleo juvenil, programa de recalificación, Cooperativas Sociales, prestación monetaria destinada a alimentación para hogares en situación de pobreza extrema; y programas de transferencia alimentaria para grupos específicos de población preferentemente pobre.

Para el último tramo de edad **a partir de los 65 años**, se desarrollan la pensiones a la vejez, prestación monetaria destinada a alimentación para hogares en situación de pobreza extrema; y programas de transferencia alimentaria para grupos específicos de población preferentemente pobre.

Como ya se dijo, el otro pilar del Plan de Equidad, es la **Matriz de Protección Social** la cual está conformada por seis elementos que refieren a las políticas sectoriales del campo social del tradicional Estado de Bienestar del Uruguay. En este marco, dichas políticas se encuentran embarcadas en proyectos de reformas y en nuevas propuestas. El Plan de Equidad se plantea que a través del desarrollo de los componentes de la Matriz de Protección Social se conjuga la

política económica con la política social, de modo que cobra responsabilidad en el desarrollo el conjunto de los organismos vinculados al campo económico-social.

La **Reforma Tributaria** busca mejorar la eficiencia del sistema tributario y aumentar la equidad horizontal y vertical, teniendo en cuenta la capacidad contributiva de los sectores sociales y económicos y, estimular el crecimiento económico a través del empleo y la inversión productiva.

La **Política de Salud** pretende generar un cambio en el modelo de atención y de gestión y una transformación en el gasto y funcionamiento. Como herramienta se crea el Sistema Nacional Integrado de Salud y el Seguro Nacional de Salud.

Las acciones de la **Política de Empleo** se canalizan en dos vertientes, el Compromiso Nacional y las Políticas Activas de Empleo. El Compromiso Nacional busca aumentar la cantidad y calidad de empleo y apoyar la reinserción de la población desocupada, así como potenciar los micro-emprendimientos. Las Políticas Activas de Empleo se dirigen al fortalecimiento de los servicios públicos de empleo, de los emprendimientos productivos, y de la diversificación y ajuste de las iniciativas de formación profesional.

La **Política de Vivienda** está basada en el Plan Quinquenal de vivienda 2005-2009 orientado a toda la población, abarca al conjunto de propuesta de vivienda y hábitat, de ordenamiento territorial, de medio ambiente y de aguas, promovidas por varios organismos públicos.

La **Política Educativa** se centra en la elaboración de una nueva Ley de Educación, las orientaciones generales buscan aumentar la cobertura de niños de 0 a 3 años, universalizar la escolarización de 4 años hasta el Ciclo Básico de secundaria, así como lograr la reinserción de jóvenes y adolescentes. A nivel de la Educación Media Superior se pretende aumentar el egreso y el acceso, organizar la educación de adultos y jóvenes y crear un Sistema Nacional de Educación articulado entre la Administración Nacional de Educación Pública, Ministerio de Educación y Cultura y la Universidad de la República.

El **Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos** se encuentra sustentado en una Ley Nacional orientada por las ratificaciones a nivel internacional sobre la temática de género. Este marco legal obliga al Estado a incorporar la perspectiva de género en la elaboración, ejecución y seguimiento de las políticas públicas.