

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Tesis Licenciatura en Ciencia Política

El bienestar fragmentado: repensar el concepto de focalización para comprender su efecto en los regímenes de protección latinoamericanos

Lucía Yarzabal Gutiérrez

2019

El bienestar fragmentado: repensar el concepto de focalización para comprender su efecto en los regímenes de protección latinoamericanos

Monografía final de grado — Abril 2019

Licenciatura en Ciencia Política

Facultad de Ciencias Sociales — Universidad de la República

Lucía Yarzabal Gutiérrez

La focalización de los programas y políticas públicas se ha convertido en uno de los principales temas de estudio de la Ciencias Sociales en las últimas décadas en América Latina. El fenómeno de la focalización es multidimensional, y tiene tanto que ver con los dispositivos y recursos disponibles para el diseño y la implementación del programa o política, como con sus propios fundamentos conceptuales e ideológicos. Como se verá, la focalización no es una estrategia de acción única, sino que se presenta de diferentes formas. Los objetivos de este trabajo son revisar el concepto de focalización y proponer una conceptualización integral, caracterizar el universo de programas sociales focalizados en Uruguay en el marco de la renovación de la oferta nacional de políticas sociales, y por último esbozar un análisis del efecto que tiene la focalización en el conjunto del sistema de protección social.

En la primera parte presento y discuto el propio concepto de focalización; primero en clave histórica: qué es, cuándo, cómo y por qué surge y cobra protagonismo en América Latina, y luego en clave conceptual: qué es la focalización como herramienta, como recurso de poder y como signifiante. En la segunda parte presento específicamente el caso uruguayo y lo analizo en clave de la conceptualización propuesta inicialmente.

- ❖ Parte I: El concepto de la focalización
 - La crisis del modelo económico, la crisis de los Estados de Bienestar
 - Las reformas estructurales en la salida de la crisis y la década de 1990
 - La focalización como protagonista del nuevo paradigma de la política social
 - Una forma de conceptualizar la focalización: como herramienta, como recurso y como significante
- ❖ Parte II: El caso uruguayo
 - Descripción de datos disponibles para Uruguay
 - Tipos de focalización identificados
 - Características de la focalización nacional en materia de protección social
- ❖ Consideraciones finales
- ❖ Bibliografía

Parte I: El concepto de la focalización

La focalización, a grandes rasgos, supone la definición de criterios de selectividad de la población objetivo o universo de potenciales beneficiarios de un servicio o política pública. Importa precisar que toda política es selectiva en la medida en que define de forma más o menos clara su población objetivo, y la focalización es una forma específica de selectividad que actualmente recurre a criterios socioeconómicos. La focalización cobra protagonismo a partir de la década de 1980 conforme crece la preocupación sobre la pobreza y la indigencia, el déficit fiscal y la deuda externa en un contexto de crisis Estados de Bienestar (EB), especialmente en América Latina.

Como se verá más adelante, a la luz de los datos nacionales disponibles, la focalización de los programas sociales no es estrictamente posterior a la década de 1980 —en Uruguay existen programas focalizados desde la década de 1920— sin embargo la focalización como fenómeno de estudio relevante para la Ciencias Sociales, y en particular para la Ciencia Política, tiene lugar a raíz de las llamadas *reformas estructurales* posteriores a la crisis de la deuda.

Esta primera parte se divide en cuatro apartados; en primer lugar describo las condiciones económicas que dieron lugar a la crisis de los Estados de Bienestar, en segundo lugar describo las reformas que se llevaron a cabo en América Latina —con la focalización, entre otras herramientas, como la *vedette*— y comento brevemente sus efectos; en tercer lugar analizo la focalización como protagonista del nuevo paradigma de la política social, y por último, a modo de síntesis, ensayo una conceptualización de la focalización que permita comprenderla en toda su complejidad, como herramienta de las políticas, como recurso de poder de la política de las políticas y como significante de lo político en sí.

1.1 La crisis del modelo económico, la crisis de los Estados de Bienestar

El llamado Modelo Sustitutivo de Importaciones (MSI), también conocido como modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), *modelo de crecimiento hacia adentro* o período de *industrialización dirigida por el Estado* (Bértola y Ocampo, 2013) fue el modelo económico predominante en América Latina a partir de finales de la década de 1930, y tuvo lugar en el marco de los intentos de recuperación tras la Gran Depresión (post crisis de la bolsa en Estados Unidos en 1929), la Segunda Guerra Mundial (1939 a 1945), y se extendió hasta las décadas de 1960 y 1970. El MSI fue un modelo de inspiración keynesiana orientado a fortalecer los capitales domésticos a través de subsidios a la industria con base en las divisas generadas gracias a la exportación de bienes primarios (Filgueira, 1997). Teóricamente, el modelo fue promovido y sostenido por la nóvel Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que a partir de la teoría de Raúl Prebisch (1948) sobre la inverosimilitud de la teoría de las ventajas comparativas, sentó las bases de lo que en adelante se conocería como teoría cepalina o estructuralismo cepalino. La sustitución de importaciones era el principal pilar de la que debía ser la estrategia para el desarrollo de América Latina según la CEPAL, ya que traería efectos múltiples, entre los que se destaca la estabilización de la balanza de pagos (al demandar menos y diferentes productos importados a la vez que aumentar la productividad del sector primario y por tanto el valor de las exportaciones) y la incorporación de mano de obra excedente del sector primario al sector secundario (urbano y con mayor formalidad del empleo) (Rodríguez, 1980).

Durante la década de 1930 el colapso del valor de las exportaciones de productos primarios y la virtual suspensión de la financiación internacional condujo rápidamente a un desajuste en la balanza de pagos que llevó a los países de la región a realizar intervenciones en la economía tales como control de cambio, devaluación, control de precios, racionamiento de las importaciones y retención de la exportación de algunos productos básicos. Estos ajustes implicaron el aumento de los incentivos para la producción doméstica de bienes de consumo manufacturados, lo que llevó, sobre finales

de la década de 1930, a la creación de instituciones nacionales estatales dedicadas a dirigir la estrategia de crecimiento por industrialización y sustitución de importaciones. Durante la Segunda Guerra Mundial la industrialización tuvo otro gran impulso producto del alineamiento de los países latinoamericanos con los Aliados, que se convirtieron en los principales compradores de productos manufacturados. Durante el período aumentó el ingreso por exportaciones y disminuyeron las importaciones, motivo por el cual los países latinoamericanos pudieron crecer a mayor ritmo respecto a las décadas anteriores, y en especial respecto a las demás regiones del mundo (Bértola y Ocampo, 2013).

Durante este período el Estado cumplió un rol más activo, tanto en materia económica como social; además de intervenir en favor de los capitales domésticos y fomentar la industrialización, el Estado desarrolló un papel mayor en materia de provisión de servicios públicos como educación, salud y vivienda, así como en materia de empleo y seguridad social. El Estado se conformó en un agente privilegiado del mercado de trabajo formal en la medida en que absorbió un gran contingente de mano de obra y en la medida en que se dedicó a la regulación de los contratos y derechos laborales. Esta regulación fue imperiosa, en parte por la presión de la creciente población asalariada urbana formal —crecientemente organizada—, y en parte por las propias exigencias del modelo vigente de producción fordista que requería empleados estables y asegurados (Martínez, 2008). Con el fomento de la industria (más intensiva en mano de obra que la actividad primaria) y el Estado-empresa como generador y regulador del empleo, el modelo tendería al pleno empleo keynesiano. El empleo formal se convirtió durante este período en la principal filiación individual para la asignación de recursos de protección social o, más en general, bienes y servicios del bienestar; es a través de la condición de asalariado formal que las personas acceden a la protección. Conforme crece la industria y el sector servicios crece también la población asalariada urbana formal, que está más organizada y tiene mayor capacidad de movilización; por tanto no es casual que durante esta etapa se consolidan los principales derechos políticos y sociales de la clase trabajadora, así como el acceso a bienes y servicios básicos por una mayor parte de la población en general (educación, salud, energía eléctrica, agua corriente, etc.).

Como protagonista en la economía y el mercado laboral y agente promotor de la organización civil y protector de los derechos sociales, el Estado se volvió el principal agente de la modernización social y económica. Esta modernización se dio de forma desigual y a destiempo en los distintos países de la región, lo que tiene que ver con la capacidad de los gobiernos para reaccionar de forma más o menos eficiente ante la crisis del modelo anterior. Las diferencias se puede apreciar en las diferentes tipologías y periodizaciones de la literatura especializada que suelen coincidir en identificar grupos de países claramente más avanzados en materia de desarrollo económico y de sus regímenes de bienestar y países claramente más rezagados o enlentecidos (Antía y Midaglia, 2017). De las múltiples tipologías comparadas y explicadas por las autoras se pueden destacar las tres más importantes para el período: la de Carmelo Mesa Lago (para el período 1920-1980), la de Fernando Filgueira (de 1997) y la Huber y Stephens (de 1980) (Antía y Midaglia, 2017).

Mesa-Lago identifica regímenes pioneros, intermedios y avanzados en función de la fecha en que introdujeron sus primeros programas de seguro social en pensiones, así como el grado de desarrollo alcanzado en esos programas. Filgueira identifica regímenes de universalismo estratificado, duales y excluyentes en función de la cobertura estatal de los sistemas de protección social y el nivel de formalidad del empleo. Huber y Stephens identifican regímenes de políticas sociales avanzados, intermedios y pobres o poco avanzados. Las tres tipologías coinciden casi totalmente en la clasificación de los países del Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay) y Brasil¹ en los tipos de mayor nivel; pioneros para Mesa-Lago, universalismo estratificado para Filgueira (salvo Brasil) y avanzados para Huber y Stephens (Antía y Midaglia, 2017). Así, en materia de desarrollo social, protección y provisión de bienestar, la región más austral del continente avanzó en una misma dirección sosteniendo regímenes relativamente similares. Estos países comparten además algunas características de desempeño de sus modelos económicos.

¹ En adelante *Cono Sur* designará al conjunto de los cuatro países, Argentina-Brasil-Chile-Uruguay, a menos que se establezca alguna excepción

En materia de crecimiento económico también fue un período positivo para la región, sobre todo en relación a las demás regiones del mundo. Sin embargo este crecimiento también se vio acompañado de grandes retrocesos en materia exportadora en ramas tradicionales y por un escaso desarrollo de sistemas de innovación que permitieran una mayor transformación estructural (Bértola y Ocampo, 2013). Justamente, el rezago del sector tradicional exportador fue causal de grandes tensiones entre las élites nacionales, que conforme se deterioraron las condiciones de comercio internacional, y con ellas los términos de intercambio, comenzaron a oponerse más firmemente a los impulsos industrializadores. Este proceso fue muy notorio para el resto de los países del Cono Sur donde el impulso industrializador llegaría a su ocaso durante la década de 1970. En materia de desarrollo social también se apreciaron avances significativos para la región, fundamentalmente en cuanto a crecimiento demográfico, urbanización y acceso a bienes y servicios básicos; en menor medida también se constató un descenso relativo de la pobreza (Bértola y Ocampo, 2013).

Desde la década de 1960 el modelo comenzó a enfrentar duras críticas, tanto desde los sectores más conservadores de derecha que veían amenazada la rentabilidad de sus capitales, como de los sectores populares de izquierda que reclamaban transformaciones sociales más profundas. En parte, en esta conflictividad social, que fue cada vez más pronunciada hacia el final de la década de 1960, se acabó justificando la respuesta autoritaria que dio lugar a las dictaduras cívico-militares de la región. Los gobiernos dictatoriales sirvieron de transición hacia un modelo económico de mayor apertura y menor regulación; al comienzo, la llamada *normalización económica* fue una de las principales tareas de los Estados Burocrático-Autoritarios en la región (O'Donnell, 1982).

La crisis del modelo se concretó en la llamada *crisis de la deuda externa de América Latina*, que tuvo su origen formal en 1982 pero que se comenzó a gestar fundamentalmente desde 1975, año a partir del cual se retomó la disponibilidad el crédito internacional para la región. Esto se dio conforme los grandes bancos internacionales necesitaron nuevos destinos para sus recursos financieros ante el

descenso de la demanda en sus países de origen, ya casi recuperados de los efectos de la guerra (CEPAL, 2014). Entre 1975 y 1980 la deuda externa total de América Latina aumenta en un 210,1 %, pasando de 67 311 (sesenta y siete mil trescientos once) millones de dólares a 208 706 (doscientos ocho mil setecientos seis) millones de dólares. De este incremento se estima que el 60 % corresponde a endeudamiento público, mientras que el restante 40 % corresponde a endeudamiento privado (CEPAL, 2014). Para agravar aún más la situación y provocar el estallido definitivo de la crisis, en 1979 Estados Unidos elevó sorpresiva y drásticamente las tasas de interés de sus créditos con el fin contrarrestar su tendencia inflacionaria doméstica (denominado *choque Volcker*, por su autor responsable Paul Volcker entonces presidente de la Reserva Federal). Ocampo sostiene que esta crisis fue la peor y más grande crisis que tuvo que enfrentar la región a lo largo de su historia; y esto tiene tanto que ver con las propias características de la crisis y la magnitud de sus efectos como con su manejo político doméstico e internacional (CEPAL, 2014). El autor sostiene que la brutal severidad de la crisis de la deuda de América Latina se debió principalmente a su mal manejo internacional, dominado casi completamente por lo que llama *un eficaz cartel de acreedores* (los bancos internacionales) apoyado por los gobiernos de sus países. Estos gobiernos, también al frente de los organismos internacionales de crédito, fueron al mismo tiempo los artífices de los primeros intentos de salida de la crisis. Después de 1985, cuando la crisis demostró definitivamente su carácter estructural, comenzó una serie de sucesivos *planes* de salvataje a la región. Estos planes condujeron a grandes compromisos en materia de política económica y en definitiva una mayor dependencia respecto a los países industrializados (CEPAL, 2014).

1.2 Las reformas estructurales en la salida de la crisis y la década de 1990

En este apartado presento las principales reformas políticas y económicas que se desarrollaron en la mayor parte de los países de América Latina como consecuencia directa de los compromisos adquiridos durante las negociaciones de la deuda. Como se verá, estos compromisos se pueden resumir en el célebre *Consenso de Washington*, que,

entre otras cosas (liberalización comercial y financiera, minimización de la intervención del Estado, privatización de empresas públicas y disciplina fiscal), introdujo drásticas modificaciones en el paradigma de la política social que incluyeron la jerarquización del mercado como proveedor del bienestar, la descentralización como estrategia de gestión, la proliferación de mecanismos o estrategias de *by-pass* para tramitar la intervención estatal con menos controles y la focalización en los sectores más pobres (Adelantado y Scherer, 2008; Midaglia, 2008; Midaglia, 2012; Antía, 2013; Antía y Midaglia, 2017).

El llamado Consenso de Washington reúne una serie de recomendaciones de política económica y social que realizaron algunos organismos internacionales y el gobierno de los Estados Unidos de América durante toda la década de 1980 para los países en desarrollo, y que finalmente se resume en un capítulo titulado *What Washington Means by Policy Reform* del libro *Latin American adjustment: how much has happened?* publicado en 1990 por el economista John Williamson. En este capítulo Williamson presenta un listado de diez puntos clave para el restablecimiento del equilibrio macroeconómico y la vuelta al camino del crecimiento económico. Esta lista era un resumen de las recomendaciones que el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, entre otros organismos, venían realizando hacía años, especialmente para América Latina desde el estallido de la crisis de la deuda. Los diez puntos de Williamson eran los siguientes:

- Disciplinamiento fiscal
- Recorte y redireccionamiento del gasto público
- Reforma tributaria
- Liberalización de las tasas de interés
- Liberalización de los tipos de cambio
- Liberalización de las importaciones
- Promoción de la inversión extranjera directa
- Privatización de empresas y funciones públicas

- Desregulación
- Protección de los derechos de propiedad

En síntesis, las recomendaciones —que más que recomendaciones fueron condiciones de financiamiento para los países de la región— iban dirigidas en el sentido de minimizar el rol del estado y permitir crecer a los mercados. Estas indicaciones fueron emitidas como generalidades aplicables a toda la región, sin considerar especificidades de cada país (Barba, 2007). Esa es, justamente, una de las principales críticas que se le hace al Consenso —como conjunto de recomendaciones, más allá del documento de Williamson—. Además de ser incompleta, la propuesta de reforma para América Latina fue imprecisa. Ocampo señala que los principales problemas del Consenso radican en cuatro áreas:

«[...] a) su concepto restringido de estabilidad macroeconómica, un tema sobre el cual se han logrado algunos avances en los últimos años; b) su falta de atención al papel que pueden cumplir las intervenciones de política en el sector productivo para inducir la inversión y acelerar el crecimiento; c) su inclinación a sostener una visión jerárquica de la relación entre las políticas económicas y sociales, que adjudica a las segundas un lugar subordinado, y por último, d) su tendencia a olvidar que son los ciudadanos quienes deben elegir las instituciones económicas y sociales que prefieren[...]» (Ocampo, 2005:6).

Al comienzo el desempeño fue positivo; se logró controlar la inflación y el déficit fiscal, se consolidó una mayor confianza en la institucionalidad económica y se atrajo gran volumen de inversión extranjera. En particular los países del Cono Sur y Brasil tuvieron crecimiento durante el período 1991-1995, aunque de forma muy desigual; Brasil tuvo una tasa media de variación anual de 2,6 %, Uruguay 3,4 %, Argentina 5,2 % y Chile fue el que más creció en promedio, con una tasa media de variación anual de 7 % en esos cuatro años (CEPAL, 1996). A parte del crecimiento convendría observar datos de distribución del ingreso, para lo cual se podría analizar la evolución del índice de Gini para los países de la región; pero dado que no fue posible obtener una serie completa de

mediciones para el grupo de países de mayor interés (Cono Sur y Brasil) podemos considerar los casos argentino y brasilero, para los cuales hay disponible una serie más completa de datos y a la vez, como se vio anteriormente, presentaron una diferencia relativamente significativa en su ritmo de crecimiento para el período 1991-1995. En el caso argentino el índice de Gini² pasó de 0,455 en 1992 a 0,489 en 1995, mientras que el índice para Brasil pasó de 0,532 en 1992 a 0,596 en 1995; es decir que ambos países aumentaron su producto aumentando también la desigualdad. Se sostiene, además, que el desempeño económico del período fue mediocre por estar asociado la lógica de producción y acumulación posfordista o posindustrial, en la que las economías de los países subdesarrollados funcionan como enclaves de las economías desarrolladas sin generar valor agregado propio para el país. Esta forma de producción y acumulación flexible necesita un mercado laboral también flexible (Adelantado y Scherer, 2008).

La flexibilización del mercado laboral fue otra de las *vedettes* de las reformas introducidas en el marco de las políticas neoliberales de reajuste, y, justamente, tiene que ver con uno de los puntos que menciona Williamson en su documento, la desregulación. La presión de las élites empresariales para que los gobiernos minimicen la regulación estatal de los mercados de trabajo tiene que ver principalmente con las nuevas condiciones de inserción económica internacional, argumentando la necesidad de adaptarse a las nuevas condiciones de mercado (sobre todo en los sectores dinámicos, un mercado mucho más globalizado, vertiginoso e inestable). Técnicamente, la flexibilización del mercado laboral implica que las empresas tengan libertad para ajustar su nivel de empleo y contratación en función de cambios en la demanda, variar el nivel de salarios en función de su productividad y su capacidad de pago y cambiar las condiciones de trabajo de sus empleados en función de cambios en la demanda (Cruces y Ham, 2010). De este modo, los trabajadores son más vulnerables, en principio, a la heterogeneidad e inestabilidad de los distintos sectores de la economía (más o menos dinámicos, más o menos productivos, más o menos estables), cuando no, a la discrecionalidad y arbitrariedad de sus empleadores. La flexibilización del trabajo tiene tanto una dimensión técnico-económica como político-ideológica, ya que tras las

²Según datos del Banco Mundial disponibles en base de datos de libre acceso.

argumentaciones en favor de la competitividad se esconde la explotación de clase y la tendencia de los empleadores a maximizar sus ganancias en relación a los costos de sus factores productivos, entre ellos el pago de salarios y sus obligaciones de seguridad social. La flexibilización implicó la aparición de nuevas formas de empleo (principalmente la tercerización), en general más inestables e inseguras, que condujeron al aumento desproporcionado de la informalidad en toda la región. Con el empleo privado desregulado, el sector industrial (más intensivo en mano de obra) empobrecido y retraído y el empleo público disminuido (a causa de las iniciativas de privatización), no es de extrañar que, en suma, los mercados laborales de la región hayan sufrido fuertes retrocesos en materia de cantidad, calidad y formalidad del empleo (Antía, 2013). Los problemas de los mercados laborales no afectan a toda la población de forma homogénea, sino que se ha constatado que la más afectada es la población urbana de baja calificación, y dentro de ella las mujeres y los jóvenes. A este respecto Filgueira (2007) sostiene que la intersección de estas tres características prácticamente garantiza la pobreza y exacerba el riesgo de exclusión social; ya que, además, las principales reformas del período (educación, salud y seguridad social) no contemplaron la especificidad de ese tipo de vulnerabilidad generada por los mercados laborales emergentes.

Los cambios en los mercados laborales contribuyeron aún más al retroceso generalizado que se constató en la cobertura de los sistemas de seguridad social. Es decir que el peor desempeño de los países de la región en materia de seguridad social se explica en parte por las reformas introducidas en ellos pero también por los cambios sucedidos en los mercados laborales. Las reformas de los sistemas de seguridad social fueron diferentes en cada país, pero en general se puede decir que todas tendieron hacia la capitalización individual y la privatización total o parcial de la administración de los aportes. Filgueira muestra, con datos de Carmelo Mesa Lago, que todos los países que introdujeron reformas de capitalización de los sistemas de seguridad social disminuyeron su cobertura en términos reales en relación al modelo anterior. Uruguay, en particular, pasó de tener una cobertura del 73 % de la población activa antes de la reforma de 1996 a tener una cobertura del 60 % después de la reforma (Filgueira 2007). Las reformas de la seguridad social son uno de los tres pilares fundamentales de

las llamadas reformas estructurales, y constituyen el principal instrumento de reestructura, según Carmelo Mesa Lago (1994).

El autor identifica dos grandes grupos de instrumentos de política pública utilizados durante la reforma: los instrumentos de ajuste (*adjustment*) que tienen lugar en el corto plazo y están principalmente abocados a reducir el desequilibrio macroeconómico doméstico; y los instrumentos de reestructura (*restructuring*) de más largo plazo y enmarcados en una estrategia de desarrollo (neoliberal, de mayor apertura y menor regulación). Los instrumentos de ajuste se generalizaron en América Latina en la primera mitad de la década de 1980, mientras que los instrumentos de reestructura tuvieron lugar a partir de 1985 y en algunos países solo surgieron entrada la década de 1990. Chile fue el primero en introducir un instrumento de reestructura, y fue justamente la reforma de su sistema de seguridad social llevada a cabo en 1981 durante su última dictadura cívico-militar. La reforma chilena fue pionera en la región y el mundo, y sirvió de ejemplo para las futuras reformas en otros países (Mesa Lago, 1994). Las reformas introducidas en educación y salud fueron los otros dos pilares de las llamadas reformas estructurales, y al igual que en materia de seguridad social fueron diferentes en cada país de la región. No obstante, también se puede identificar un sentido común hacia la focalización, privatización parcial y la descentralización de la política pública.

En lo que refiere a otros indicadores útiles para caracterizar el desempeño de la región a partir de las reformas introducidas desde la década de 1980 se encuentra que en los primeros años (hasta 1994 - 1995) hubo un comportamiento positivo aunque moderado de las variables de inflación y déficit/superávit fiscal (CEPAL, 1996). Sin embargo, en suma, el desempeño de la región no solo no fue lo que los impulsores de la reforma prometían que sucedería, sino que además se produjeron retrocesos, especialmente en materia de calidad y cobertura del gasto social, los mercados de trabajo y la protección social.

En síntesis, el Estado, que desde las últimas décadas del siglo XIX (sobre todo en los países del Cono Sur) había sido *el principal agente de la modernización social y*

económica era ahora desplazado por el mercado selectivamente des-regulado. Ya no es el *laissez faire, laissez passer* típico del liberalismo económico más ortodoxo, ahora se trata de activa y selectivamente (des)regular los mercados y las áreas de la política. La desregulación activa y selectiva del neoliberalismo promete restablecer el equilibrio económico socavado por décadas de intervención estatal y advierte que los efectos sociales no deseados del proceso deberán ser enfrentados con resiliencia y paciencia. La política social fue una dimensión de la reestructura en sí misma a la vez que una forma de legitimar y hacer más aceptable el cambio. Las reformas pueden haber sido diferentes en cada país (lo constatamos si miramos cómo divergen las tipologías para la región a partir de la década de 1990); pero todas fueron orientadas hacia un modelo neoliberal: el Estado cedió lugar al mercado en materia de seguridad social, educación y salud entre otras áreas clave, se desligó de gran parte de las regulaciones del empleo así como también de la planificación e implementación de programas sociales, que fueron crecientemente descentralizados y focalizados.

El caso uruguayo es el ejemplo del «buen» desempeño para múltiples clasificaciones —*pionero* en Mesa Lago, *universalismo estratificado* en Filgueira, *avanzado* en Huber y Stephens, *estatal proteccionista* en Martínez. Sabemos que lo central de nuestro sistema es que es grande y fuertemente estatista, a la vez que segmentado y estratificado (Filgueira, 1997; Martínez, 2007; Antía y Midaglia, 2017). El régimen de bienestar uruguayo se construyó sobre la base del empleo urbano formal, lo que, por motivos históricos, geográficos y demográficos, generó que hacia fines del siglo XX, en pleno proceso de revisión y ajuste de políticas sociales, en un contexto económico favorable, se haya incorporado a la mayor parte de la población a los diferentes componentes constitutivos del esquema de protección, la salud, la educación y la seguridad social. Pero esa incorporación social no se dio de forma homogénea, sino estratificada, diferenciando criterios de acceso y calidad de los bienes y servicios a los que se accede entre los diversos grupos sociales es decir que si bien se incorporó importantes segmentos poblacionales a las protecciones nacionales, el sistema de protección resultante se puede clasificar como abarcativo pero en clave fragmentada. El régimen, sentado sobre las bases del empleo formal, sufrió los cambios asociados al nuevo modelo de crecimiento económico y acumulación capitalista promovido en occidente a

partir de la década de 1970. Sin embargo el caso uruguayo es ejemplo de la moderación y la heterodoxia de las reformas socioeconómicas de orientación al mercado en las áreas clave de la política pública. Los factores de esta moderación reformista se asocian, entre otras cosas, al legado o la dependencia del Estado social nacional y la profundidad de la crisis y los efectos de la *década perdida* de 1980 (Antía y Midaglia, 2017). La reforma educativa, por ejemplo, fue definida como heterodoxa al combinar su orientación a principios, valores e instituciones recomendados por los organismos internacionales —garantes del financiamiento— con una vocación fuertemente estatista, y, al menos al principio, con una amplia base de apoyo político (Lanzaro, 2004). En el ámbito de la salud no se desarrolló ninguna reforma sustantiva en este período, explicándose esta dinámica sectorial, en parte por el fuerte poder de veto que tuvieron los actores del sector, históricamente, frente a un Estado débil en la materia, especialmente en democracia (Fuentes, 2010). En materia de seguridad social se llevó a cabo una reforma profunda en materia de capitalización y administración de los aportes personales, pero que también es considerada moderada (Luján, 2002) por implantar un sistema mixto entre el sector público tradicional (el Banco de Previsión Social, basado en un régimen de reparto de riesgos) y nuevos actores privados (las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional, nuevo polo de capitalización), entre los cuales se integra un agente privado capitalizado mayoritariamente por fondos del principal banco nacional, el Banco República. En cuanto a programas específicos de política social asociados a la asistencia social se evidenció la multiplicación de *sucesivos ensayos de iniciativas públicas* dirigidos a la pobreza extrema, cuya población se definía con criterios técnicos modernos, se financiaban con fondos de organismos internacionales (no consolidados en el presupuesto del gasto público nacional) y se administraban principalmente a nivel local y a través de asociaciones de la sociedad civil organizada (Midaglia, 2012).

En este marco de giro de un modelo de desarrollo económico y social estadocéntrico hacia uno mercadocéntrico la descentralización y la focalización surgen y se configuran como estrategia adecuada frente a la escasez fiscal, ya que suponen menor y más eficiente gasto. La descentralización debe ser comprendida como desconcentración de funciones administrativas, poder político, bases tributarias y asignación de recursos; mientras que la focalización debe ser comprendida como una estrategia de política

social en la que la(s) categoría(s) destinatarias se definen a partir de un nivel dado de necesidades, pobreza o riesgo (Filgueira, 1997). Filgueira también sostiene, no obstante, que independientemente de estas definiciones técnicas la discusión sobre descentralización/focalización es un problema fundamentalmente político y distributivo, por lo que su análisis no puede perder de vista el contexto y las condiciones de cada régimen. En el siguiente apartado me dedico al estudio de la focalización como protagonista del nuevo paradigma de la política social.

1.3 La focalización como protagonista del nuevo paradigma de la política social

Una definición mínima del concepto de focalización se puede encontrar retomando la definición manejada anteriormente de la focalización comprendida como *una estrategia de política social en la que la(s) categoría(s) destinatarias se definen a partir de un nivel dado de necesidades, pobreza o riesgo* (Filgueira, 1997). En el mismo sentido, se puede encontrar una definición más pormenorizada, pero igualmente técnica, en el trabajo de Rolando Franco para la CEPAL *Los paradigmas de la política social en América Latina*, de 1996. Allí el autor caracteriza los paradigmas dominante (previo a las reformas estructurales) y emergente (posterior a las reformas estructurales) en función de una serie de dimensiones, para dos de las cuales la clave de diferenciación tiene que ver con el concepto de focalización (Franco, 1996).

Para Franco, la focalización es el instrumento de política pública que permite al paradigma emergente optar por una asignación de recursos en la que se priorice a los más necesitados:

«Focalizar es identificar con la mayor precisión posible a los beneficiarios potenciales y diseñar el programa con el objetivo de asegurar un impacto per cápita elevado sobre el grupo seleccionado [...] Focalizar permitiría mejorar el diseño de los programas, ya que cuanto más precisa sea la identificación del problema (carencias a satisfacer) y de quienes lo padecen (población objetivo) más fácil resultará diseñar medidas

diferenciadas y específicas para su solución; aumenta, además, la eficiencia en el uso de los recursos escasos; y eleva el impacto producido por el programa al concentrar los recursos en la población de mayor riesgo» (Franco, 1996: 14).

Por su parte, Víctor Brodersohn da otra definición, con base en documentos del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el PNUD y la CEPAL³:

«La focalización es parte de la formulación de estrategias de intervención pública centradas en la eficacia. Por este procedimiento se asegura que el conjunto de beneficiarios efectivos de un programa/proyecto sea exclusivamente el de los beneficiarios potenciales para los que se lo diseñó» (Brodersohn, 1994: 7).

Este autor señala que la focalización en un sentido estricto se pregunta *quiénes y dónde*, es decir que se avoca a identificar y localizar a los potenciales beneficiarios; mientras que un sentido más amplio se pregunta *qué*, y es allí donde se problematizan y formulan respuestas institucionales específicas para proveer los bienes y servicios que realmente necesitan aquellos *quiénes*. De este modo la focalización se convierte en la principal herramienta para hacer eficiente y redirigir el gasto público social; en la medida en que la asignación de recursos se define para una actividad concreta para un grupo acotado.

Hasta aquí la idea de focalización parece reducida a un mero instrumento de selectividad de la política pública: focalizar es seleccionar con criterios de necesidad socioeconómica y proponer una intervención acorde a dicha necesidad. Ahora bien, aún desde un punto de vista estrictamente técnico, la focalización es mucho más que solo un instrumento de selección de potenciales beneficiarios, ya que determina en gran medida, entre otras cosas, cómo se va a financiar, implementar y seguir al programa de política pública. La focalización es un elemento típico del *paradigma emergente, o nuevo paradigma de la política social, o nueva orientación de la intervención pública en un modelo de desarrollo de orientación al mercado* que prácticamente lo atraviesa en todas sus dimensiones (institucionalidad, financiamiento, objetivos, etc.).

³ En el documento referenciado el autor no brinda referencias bibliográficas específicas asociadas a la cita, pero sí las presenta como referencias generales.

Aspirar a una definición más abarcativa, y a la vez precisa, del concepto de focalización implica considerar, además de su definición técnica, su significado político; implica preguntarse por las valoraciones políticas asociadas al uso del instrumento. En principio, la exploración de esta interrogante debe partir de un análisis del conjunto del paradigma en que este instrumento cobra protagonismo. Así, el concepto de focalización solo cobra sentido en el marco del análisis del propio *paradigma emergente* que caracteriza Franco.

Según el análisis de Franco (1996), y posteriores analistas de la focalización (Filgueria, 1997; Candia, 1998; Barba, 2004) el nuevo paradigma se caracteriza por (i) la pluralidad de sectores (actores) en el diseño, financiamiento, implementación y evaluación de los programas; (ii) la descentralización y desconcentración en la toma de decisiones; (iii) la prevalencia de la *lógica de proyectos* (versus la lógica burocrática) en la confección de soluciones a problemas sociales; (iv) la cofinanciación de los programas; (v) el subsidio a la demanda (versus el subsidio a la oferta), que transfiere poder de compra a los usuarios; (vi) el universalismo de la satisfacción (versus el universalismo de la oferta), generando *oferta heterogénea* para necesidades heterogéneas; (vii) la aplicación y ampliación del programa de abajo hacia arriba, los más necesitados primero; (viii) la priorización de los *grupos pobres* (versus el privilegio de las clases medias con intereses organizados); (ix) el enfoque en los fines (versus el enfoque en los medios) de la política social, buscando lograr ciertos impactos específicos en lugar de la expansión de la oferta en sí; y (x) la utilización del indicador costo-impacto para medir el desempeño de los programas, como indicador de desempeño de la política social en general (Franco, 1996).

Las diez dimensiones presentadas por Franco se pueden agrupar en dos grandes: A) institucionalidad (i a iv) y B) orientación (v a x). A) En el paradigma emergente los programas surgen (identificación de los problemas y demanda por soluciones), se conciben (diseño, planificación y financiamiento) y se ejecutan en ámbitos descentralizados en los que operan una pluralidad de actores públicos y privados. B) En el paradigma emergente los programas están orientados a sectores específicos de la población, especialmente *los más pobres*, y buscan generar impactos específicos para sus

necesidades específicas. La focalización como herramienta es la concreción del ideal de la orientación (B) y determina en gran medida que se pueda concretar también el ideal de la institucionalidad (A). Solo se puede pensar en programas así concebidos institucionalmente (pluralidad de actores y descentralización) si se piensa en programas focalizados, relativamente pequeños y estrictamente circunscriptos a una población específica sobre la que se busca generar un efecto concreto y casi inmediato.

De este modo la focalización ocupa un lugar privilegiado en el nuevo paradigma: de no ser por la posibilidad de aplicar la *selectividad con criterios socioeconómicos*, no sería posible el particular diseño institucional que se propone, y por lo tanto no sería posible la reforma social que impone el *ajuste*. Así, la focalización se configura como una de las principales herramientas de política pública que permiten la búsqueda de los objetivos de las *reformas estructurales* posteriores a la crisis de la deuda.

Esta perspectiva de la focalización, en el marco de un cambio de paradigma, que se da en el marco de un ajuste macroeconómico, nos permite (y nos obliga a) pensar en su dimensión política. El núcleo duro de la dimensión política de la focalización en el marco del ajuste macroeconómico no es más ni menos que la propia concepción del sujeto y el objeto de la política pública para el modelo neoliberal. Si concebimos el bienestar y la protección social como un derecho inherente a la ciudadanía, la forma que sea que adopte la política social nos habla de cómo está siendo concebido el sujeto de ese derecho. La política social paradigmática del modelo neoliberal asume individuos atomizados y dispersos, con *problemas sociales* puntuales y recortados, fuertemente asociados, en general, a la pobreza de ingresos. Es así que estos problemas deben ser abordados en su particularidad para grupos cada vez más delimitados de personas, promoviendo los programas focalizados. La focalización, entonces, además de una herramienta de selectividad de la población objetivo es también una herramienta para el recorte de los problemas; es decir que la focalización es en sí misma una forma de concebir, construir y problematizar, valga la redundancia, los *problemas sociales*. Hasta ahora, entonces, la dimensión político-ideológica de la focalización se sostiene en dos pilares: por un lado la concepción del sujeto objetivo de la política social, y por otro lado la construcción política de los problemas sociales.

Tomando las palabras de David Harvey (2007), el neoliberalismo es una teoría de prácticas político-económicas que sostiene que la forma de optimizar el bienestar humano implica no restringir y favorecer el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales del individuo, para lo cual se necesita un marco institucional que proteja fuertemente la propiedad privada y la libertad de los mercados y el comercio. El Estado debe intervenir primeramente para proteger la propiedad privada, dicho de otro modo: en principio toda intervención del Estado estaría orientada a la protección de la propiedad privada, incluso la política social. Harvey sostiene que dada la heterogeneidad respecto a situaciones de origen y políticas concretas con la que se produjo la *neoliberalización* a nivel mundial sería imprudente intentar extraer una imagen integrada de un *típico* Estado neoliberal; además de los múltiples ejemplos de disonancia entre la teoría neoliberal y su llevada a la práctica (Harvey, 2007). Pero en general, además de las reformas institucionales introducidas en materia de intervención y desregulación selectiva en casi todas las áreas de política, entre las múltiples mutaciones que sufre el Estado en relación al modelo anterior es la separación entre la órbita administrativa y el aparato corporativo, lo cual corre el eje de la soberanía en la democracia representativa, que queda *legalmente corrompida por el poder del dinero*. Las nuevas estructuras que impone el modelo neoliberal conducen a la erosión y virtual destrucción de los vínculos de solidaridad social y tienden a destruir la propia noción de ciudadanía (Adelantado y Scherer, 2008), esto, en suma, genera individuos atomizados, aislados, ansiosos y agresivos, de modo que los individuos que no consigan ser arquitectos de su propio éxito serán responsabilizados por su desgracia (Harvey, 2007). El individuo neoliberal debe ser aislado en sus opiniones y deseos individuales, a la vez que debe integrarse en una comunidad de individuos que deben mantener su interacción para la supervivencia de la economía de mercado. El individuo no interesa como tal, sino en la medida que permita y acreciente la existencia del mercado; de otro modo, además, sería imposible su desarrollo individual, y resistirse a ello, rechazar el sistema humano propuesto, sería *dejar de ser humano* (Valverde, 2014).

Establecer el vínculo entre lo dicho sobre las características del individuo modelo del neoliberalismo y la intervención modelo del Estado neoliberal (la política social focalizada) requiere comprender cómo las necesidades y los problemas sociales

estructuran la provisión del bienestar. Las necesidades de una sociedad dada estarán definidas en función de una multiplicidad de aspectos, pero como norma general las necesidades sociales son aquellas que permiten a los individuos subsistir y sostener su participación en la sociedad. Los problemas sociales surgirán allí donde no se satisfagan dichas necesidades para un colectivo más o menos amplio de individuos, y cuando esa insatisfacción sea reconocida por ellos mismos y por el resto de la sociedad. Así, el bienestar social se define en tanto la articulación de las intervenciones dirigidas a satisfacer las necesidades y resolver los problemas sociales, entre los diferentes agentes; el gobierno, la familia, el mercado y las organizaciones no gubernamentales (Adelantado, S/A; Esping-Andersen, 1999⁴). Teóricamente, la intervención estatal dirigida al bienestar social estará estructurada en función de la existencia de problemas sociales que no estén permitiendo que las personas subsistan y sostengan su interacción como miembros exitosos (desarrollados económicamente) de la sociedad. La política social será aquella que permita el desarrollo de los individuos cuya acción e interacción cohesiva es fundamental para el sostenimiento del modelo social hegemónico. Volviendo a la definición del modelo neoliberal que brinda Harvey (2007) y al rol que ocupan en él los individuos tal como lo define Valverde (2014), se puede argumentar que la intervención social es necesaria en tanto forma de control social dirigido al sostenimiento del sistema, tanto como una forma de evidenciar la necesidad de asistir a los fracasados de esta forma libre y globalizada de acumulación capitalista.

Hasta aquí resulta evidente cómo la intervención estatal en materia de política social (con la focalización como principal herramienta) es importante para la consolidación de las reformas estructurales y el desarrollo del sistema neoliberal. Ahora bien, aún resta argumentar cómo se da vuelta esta lógica; pasar de comprender la intervención en función de los problemas existentes a **comprender la configuración de los problemas en función de la dinámica propuesta de intervención**. Argumento que existe una lógica circular entre la disposición de recursos para la solución de problemas y la concepción de los problemas potencialmente tratables con los recursos disponibles. Esto tiene tanto una lógica conceptual como una instrumental. Por un lado, es esperable

⁴ En esta publicación Esping Andersen solo hace referencia al Estado, el mercado y la familia, no menciona a la sociedad civil.

que una *teoría de prácticas político-económicas*, como es definido el neoliberalismo por Harvey (2007), en tanto paradigma hegemónico, genere su propio marco de sentidos compartidos en relación a las necesidades de los individuos, y por tanto los problemas sociales. Siguiendo este razonamiento, entonces, tiene sentido pensar que los medios que desarrolla el sistema para su sostenimiento (la política social es uno de ellos) son a la vez creadores de sentido, justifican su propia existencia y posibilitan su proyección a futuro.

Sin embargo, en este punto elijo detenerme más en la lógica instrumental: es esperable que las burocracias y las organizaciones que proveen bienestar generen hábitos y normalicen la forma de intervención, por lo tanto tiene sentido pensar que una vez que se extiende una estrategia específica de intervención esta sea cada vez más eficiente desde el punto de vista del orden de los recursos y no existan incentivos a cambiarla. Una vez que las organizaciones desarrollan una forma de intervención y la consolidan es demasiado costoso volver atrás. En la práctica lo que sucede, como se verá más adelante para el caso uruguayo, es que suelen coexistir múltiples formas de intervención; posiblemente en ningún lado la lógica del nuevo paradigma logró sustituir totalmente al viejo, pero, en cualquier caso, no deja de ser válido el razonamiento: cuanto más se extienden las formas focales de intervención más fácil es replicarlas en el espacio y reproducirlas en el tiempo y por lo tanto más se consolidan como lógica de intervención del sistema en su conjunto. Para profundizar en esta idea hace falta introducirse en algunas de las nociones del institucionalismo histórico de la *path dependence*, que explica cómo las organizaciones, las normas y los procedimientos formales e informales estructuran y condicionan el comportamiento de los agentes, no solo limitándolos, sino también reformulando sus objetivos y motivaciones (Sánchez de Dios, 2003). La teoría de la *path dependence* sostiene que una vez que se adoptan determinadas instituciones los actores deben ajustar a ellas no solo su acción sino también sus expectativas y proyección a futuro. Según Paul Pierson (2000) la noción de *path dependence* implica también que una vez tomado un camino, si bien posible, será cada vez más costoso desandararlo, y, en términos relativos, continuar en él será más redituable, por lo tanto lo más probable es que se continúe en él, consiguiendo un *positive feedback*. La teoría del *path dependence* fue concebida inicialmente en el marco de estudios sobre el desarrollo

económico de los países, pero su lógica bien se puede adaptar a la dinámica de la política pública en el marco de las burocracias nacionales.

Devolver esta reflexión al ámbito específico de la política social, y en particular la dinámica generada en torno a las intervenciones focalizadas, implica volver a uno de los argumentos iniciales: incluso desde el punto de vista estrictamente técnico la focalización es mucho más que una herramienta de selección de beneficiarios, ya que es una forma específica de gestionar los recursos disponibles. Una vez que se pone en marcha de forma más o menos generalizada la lógica de las intervenciones focales se deben suceder una serie de cambios más o menos estructurales en el aparato burocrático que gestiona y reproduce dichas intervenciones. Concretamente, dos de los principales cambios que suceden son las fuentes de financiamiento y los recursos humanos; que se captan, organizan y sostienen en clave de dichas intervenciones. Con dichas transformaciones en marcha es crecientemente costoso cambiar de estrategia de intervención, y relativamente más redituable continuar produciendo y reproduciendo el mismo tipo de iniciativas dado que hay costos ya solventados y recursos ya dispuestos para tal fin. Esta dependencia generada por los cambios en materia de disposición de recursos materiales y humanos no solo genera marcos limitados de acción para los actores, sino que también modifica sus intereses, prioridades y proyecciones a futuro.

Esto no significa que las iniciativas de intervención social focalizada sean parte de un círculo perverso de una burocracia estanca y hostil; con este argumento no quiero decir que los programas focalizados solo se reproduzcan gracias a un vicio institucional incapaz de articular una oferta complementaria coherente, ni que las iniciativas focalizadas sean solo «lo que hay». El sentido de esta argumentación es comprender cómo la focalización no es solo una herramienta resultante de un proceso de cambio institucional que se da en el marco de otra serie de cambios más generales; sino que la focalización es en sí misma constructora de tal proceso de cambio, es significativa en sí, genera dependencia. «Dar vuelta» la lógica de comprender la intervención en función de los problemas existentes a comprender la concepción de los problemas en función de los recursos disponibles para la intervención, no significa desestimar toda intervención como una respuesta a un problema inventado para su propia justificación. Esta *vuelta*

implica comprender que los problemas sociales no están *allí fuera* ni son realidades objetivas que existen en sí, sino que son construcciones culturales en cuya concepción, manifestación y tratamiento intervienen múltiples actores con diferentes interpretaciones, intereses, recursos de poder y proyecciones, desde los propios sujetos que lo padecen hasta quienes se podrían disponer para su solución.

Como argumenta Parsons (2007) la definición del problema y su entrada en agenda depende menos del tema en sí como de quien sea el primero en problematizarlo. Según el autor, citando las nociones de Karl Popper y Thomas Khun, la realidad se percibe a través de una teoría o marco y de cuál sea esa percepción dependerá en gran medida qué estrategia se desarrolla para su intervención. Así, de cómo se observe el tema devendrá cuál es el problema identificado y cómo se podría y cómo se debería intervenir. Ahora bien, este proceso puede ser fallido, dice el autor, y brinda un elemento crucial para mi argumentación:

«Aunque la estructuración de los problemas sea fallida, la estructura gubernamental es sofisticada; este hecho significa que todos los problemas disponen de un contexto organizacional o gubernamental que ejerce gran influencia en la forma en que son estructurados como tales» (Parsons, 2007 pp.121).

Obviamente, en la práctica, las necesidades de los individuos no solo están orientadas a su desarrollo económico personal y los problemas sociales no solo surgirán allí donde no se satisfagan tales necesidades. Las necesidades en la sociedad contemporánea son mucho más complejas que eso, y los problemas sociales surgen mucho antes y mucho después de su satisfacción. Ni las necesidades, ni los problemas, ni las formas ideales de intervención existen en sí mismas más allá de las interpretaciones, intereses y acciones de las personas y los grupos involucrados. La burocracia, los funcionarios y los operadores sociales están involucrados y tienen sus propias interpretaciones, intereses, recursos de poder y proyecciones a futuro en todo el proceso. La focalización es una herramienta de intervención de política pública cuyo origen histórico, significado político y capacidad de generar dependencia la convierten en un fenómeno de estudio en sí, multidimensional y complejo.

1.4 Una forma de conceptualizar la focalización: como herramienta, como recurso y como significativo

Termino la primera parte de este trabajo ensayando una conceptualización de la focalización que recoja los argumentos hasta ahora vertidos en torno a tres aspectos clave: la focalización como herramienta de las políticas públicas, la focalización como recurso de *la política de las políticas* y la focalización como pieza clave de lo político en materia de bienestar social. Estos tres aspectos están atravesados por las dos dimensiones desarrolladas hasta aquí, la técnico-instrumental y la político-ideológica; como herramienta de la política pública cobra mayor importancia la dimensión técnico-instrumental, como recurso de poder para la política de las políticas ambas dimensiones son igual de relevantes, y como significativo de lo político en materia de protección social cobra mayor relevancia la dimensión político-ideológica.

La focalización como herramienta de las políticas

Como vimos, gracias a autores como Franco, Brodersohn y Filgueira, la focalización es una herramienta de selección de beneficiarios en función de uno o más criterios fundamentalmente socioeconómicos que busca optimizar la asignación de recursos hacia aquellas personas o grupos que más los necesitan. Además, sabemos que la generalización del uso de esta herramienta es fundamental para cambio de paradigma en sí, ya que como vimos al agrupar las dimensiones de Franco, **la focalización como herramienta es la concreción del ideal de la orientación** (*en el paradigma emergente los programas están orientados a sectores específicos de la población, especialmente los más pobres, y buscan generar impactos específicos para sus necesidades específicas*) y **determina en gran medida que se pueda concretar también el ideal de la institucionalidad** (*en el paradigma emergente los programas surgen [identificación de los problemas y demanda por soluciones], se conciben [diseño, planificación y financiamiento] y se ejecutan en ámbitos descentralizados en los que operan una pluralidad de actores públicos y privados*).

La focalización como recurso de poder para la política de las políticas

Lo dicho anteriormente sobre la importancia de la focalización para la consolidación del cambio de paradigma de la política social guarda también relación con cómo ésta se convierte en un recurso de poder para los actores involucrados en el proceso de la política pública. La generalización del uso de esta herramienta implica toda una estructura de intervención, una forma de hacer las cosas; una determinada forma de ordenar y disponer de los recursos humanos y materiales. La aplicación de esta herramienta genera consecuencias no solo en su objeto de intervención sino también en su propio contexto de la política pública.

Retomando el ideal de la institucionalidad del paradigma emergente vemos que se debe modificaciones en la organización de los actores de la política. Quiénes hacen entrar en agenda a los problemas, quiénes consiguen y administran los fondos para el financiamiento y quiénes ordenan y evalúan la implementación de la política; todo esto cambia sustancialmente a partir del nuevo paradigma. Por lo tanto, si aceptamos que la focalización determina en gran medida el desarrollo del nuevo paradigma, y éste altera sustantivamente la distribución del poder a la interna del proceso de las políticas públicas, podemos concluir que la generalización de las intervenciones focales genera cambios más o menos sensibles en los arreglos políticos entre los actores de una arena política determinada.

Estos arreglos no se modifican de una vez y para siempre, sino que se van afianzando en la medida en que se generalizan los cambios que los generaron en primer lugar. Como vimos antes, a medida que se generalizan las intervenciones focales resulta cada vez más redituable seguir las reproduciendo en el tiempo y el espacio; por lo tanto, los actores mejor ubicados y más empoderados gracias a los nuevos arreglos continuarán intentando replicar el proceso. Este es solo uno de los efectos que tiene la dependencia, como vimos anteriormente, además de alterar de forma más o menos sensible la distribución de poder, la generalización de las iniciativas focalizadas genera en el mediano y largo plazo un marco que no solo limita la capacidad de acción de los actores

sino que también modifica sus interpretaciones, valoraciones y expectativas a futuro. Uno de los conceptos que podría servir para enmarcar este argumento es la idea de Charles Tilly de *acaparamiento de oportunidades*, que, según explican Adelantado y Scherer (2008), se da cuando un grupo accede a un recurso renovable, valioso y monopolizable que sostiene y reproduce la actividad del grupo; sus miembros tenderán a acapararlo, creando creencias e institucionalizando prácticas para sostener su control. Vulgarmente, es *la gallina de los huevos de oro*: una dependencia que encuentra su principal fuente de financiamiento en el impulso de programas sociales focalizados tenderá a perfeccionarse en idear, planificar y proponer ese tipo de iniciativas y competir por esos recursos.

La focalización como significante de lo político

Resta caracterizar a la focalización como pieza clave de lo político en materia de protección y bienestar social; y esta es posiblemente la acepción más compleja y sin dudas requiere de un estudio teórico mucho más profundo.

La forma que adopta la estrategia de intervenciones públicas orientadas al bienestar de la población guarda mucha relación con cómo se definen los sujetos de derecho objetivos de dicha intervención. Esta relación no se da en un solo sentido; como argumenté antes, existe una lógica circular entre la definición de la intervención en función de la percepción de los problemas (y la concepción de los sujetos y sus necesidades) y la definición de los problemas en función de la forma de intervención predominante. Esta circularidad es la que le da el valor significativo a la focalización: la generalización de las iniciativas focalizadas en materia de política social contribuye a resignificar el propio objeto de las intervenciones (los sujetos y sus problemas). Obviamente, este valor también guarda gran relación con la dependencia que genera la focalización en tanto herramienta y en tanto recurso de poder; pero en este caso el énfasis de la dependencia debe hacerse no a la interna del proceso de la política pública, sino hacia afuera, analizando los efectos que tiene concretamente en la vida de las personas.

Esto requeriría estudios de caso más detallados, pero tiene sentido pensar que además de generar cambios importantes a la interna de la arena de la política, la generalización de la focalización también genere modificaciones sensibles en cómo las personas viven sus propias necesidades, ordenan sus intereses y en definitiva qué esperan del Estado en materia de protección. Es decir, así como la generalización de la focalización —y más general, el desarrollo del nuevo paradigma— tiene efectos políticos a la interna del ciclo de la política pública y entre los actores que participan en él directamente, también tiene efectos en el conjunto del sistema de provisión del bienestar, en el largo plazo, y concretamente en sus beneficiarios finales. Las personas beneficiarias también ajustan sus demandas y expectativas en función de lo que conocen o a lo que están acostumbrados, por lo tanto también contribuyen a la lógica de autoafirmación de la generalización de la focalización como herramienta de las políticas.

Una síntesis

Al conceptualizar la focalización como herramienta de las políticas podemos concluir que es una forma de selección de potenciales beneficiarios orientada a optimizar el uso de los recursos disponibles y consolidar el cambio de paradigma en materia de política social. Al pensar en ella como recurso de poder podemos concluir que la focalización es una institución que altera la economía política entre los actores involucrados y genera dependencia, reproduciendo tal distribución y modificando la acción y los intereses de todos los actores involucrados. Finalmente, al conceptualizarla como significativa, la focalización es una forma específica de concebir a los sujetos, el objeto y el sentido de la intervención pública en materia de política social.

La focalización representa un proceso mediante el cual se define a los sujetos objeto de la intervención a la vez que se definen sus problemas y la mejor forma de resolverlos. En dicho proceso se modifican las normas y costumbres del ciclo de la política y dichas modificaciones generan dependencia, contribuyendo así a la autoafirmación de la generalización del uso de la focalización como herramienta. Focalizar significa seleccionar beneficiarios para tratar un problema a la vez que se construyen dichos beneficiarios y dichos problemas. La focalización no es solo una herramienta-respuesta

a un problema que existe en sí, sino que es una forma de intervenir que construye su propio objeto y objetivo.

Parte II: El caso uruguayo

En esta parte del trabajo me centraré de manera detallada en el componente asistencial de la política social uruguaya; comenzaré por describir la principal fuente de información que tenemos disponible sobre programas de protección social, luego presentaré los grandes tipos de focalización identificados y por último voy a proponer un ensayo sobre las características generales de la focalización de los programas sociales en Uruguay.

2.1 Descripción de datos disponibles para Uruguay

La principal fuente de información sobre proyectos, programas y políticas de protección social focalizada que tenemos actualmente disponible es el Repertorio de Políticas sociales, elaborado por el Observatorio Social, de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM), del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). El Repertorio es el producto de un extenso trabajo de relevamiento, análisis y sistematización de las múltiples formas de intervención estatal en relación al bienestar de la población ; y fue, y es, una parte fundamental de la propia labor del Mides en la lucha contra la pobreza. El documento elaborado por Marcelo Castillo y Carmen Midaglia *La oferta pública social en el Uruguay 2005-2009* (2010) fue el punto de partida en la acumulación de conocimiento en materia de protección social a nivel agregado. Las conclusiones más relevantes de esta investigación tuvieron que ver, sobre todo, con algo que bien podía suponerse pero no había, hasta ese entonces, un estudio comprehensivo que pudiera sostenerlo: el universo de protección social uruguayo es longevo, denso, estable y principalmente

universalista, pero a la vez heterogéneo y crecientemente fragmentario (Castillo y Midaglia, 2010).

En el primer informe, Castillo y Midaglia (2010) encuentran que del total de programas sociales ejecutados a nivel nacional el 60,5 % son de orientación universalista y el 39,5 % de orientación focalizada. A su vez, entre todos los programas focalizados logran diferenciar entre cinco formatos de focalización: socioeconómica, biológica, territorial, institucional y aquellos dirigidos a empleados públicos en situación de vulnerabilidad. Definen la focalización socioeconómica como aquella que «atiende las características socioeconómicas que inciden en la supervivencia y la calidad de vida de aquellos grupos considerados más vulnerables a un riesgo o un conjunto de riesgos»; la biológica como aquella que «atiende a aquellos grupos más vulnerables a un riesgo o a un conjunto de riesgos pero considerando la vulnerabilidad como el resultado de la posesión de características biológicas como la edad, el sexo o la condición fisiológica»; la focalización territorial es aquella en la que «la población objetivo es seleccionada por residir en una unidad territorial dada, seleccionada esta última por tener una alta proporción de población pobre»; la focalización institucional «tiene como unidad de análisis a la población que asiste a una institución dada, que de por sí atiende a una población vulnerable»; y por último la focalización dirigida a «empleados públicos que, al tener bajos ingresos, son compensados con ciertas prestaciones bonificadas o especiales» (Castillo y Midaglia, 2010).

Es importante notar que lo que los autores diferencian son especificidades secundarias a una vulnerabilidad que es originalmente socioeconómica. No es un error atender a esta diferenciación, siempre que no se pierda de vista que bajo un formato de focalización u otro la población objetivo de un programa focal es población vulnerable desde el punto de vista socioeconómico. Lo que tienen en común todos los programas focales es que están orientados a recortes de población vulnerable; el recorte se puede hacer de diferentes maneras, mirando unas u otras características, teniendo en cuenta una serie de atributos poblacionales determinados, pero allí no estamos hablando de *tipos* sino de distintos énfasis o criterios de focalización.

En el segundo relevamiento a nivel nacional (Mides, 2016) no distingue los formatos de focalización del informe de 2010 presentados anteriormente; y en relación a la variable focalización opta por diferenciar aquellos programas con focalización socioeconómica (FSE), programas sin focalización socioeconómica y programas mixtos. Entre los programas con FSE «se incluyeron las iniciativas que tienen focalización ya sea esta socioeconómica, institucional o por atributos de la personas (edad, género u origen étnico-racial). De esta forma se incorporaron dentro de esta categorización todas las iniciativas que focalizan sus acciones en base a criterios socioeconómicos, contemplando tanto a hogares en situación de extrema vulnerabilidad [...] como a personas que se encuentran en situación de calle [...] desempleadas [...] fuera del mercado laboral formal de trabajo [...] o fuera del sistema educativo formal [...] Asimismo, se incluyeron los programas de instituciones que atienden a una población vulnerable. Este sería el caso de los programas que brindan atención a niños/as vinculados al INAU en situación de derechos vulnerados y de desamparo [...] Finalmente, se categorizaron como programas con focalización socioeconómica aquellos que desde el RPS se corresponden al área Atención Integral, ya que abordan situaciones de vulneración de derechos de diferentes grupos de población de manera integral» (Mides, 2016). Esta definición operativa de la categoría Con FSE engloba todos los *formatos* que se diferenciaban anteriormente, ya que todos de una manera u otra respondían a una situación de vulnerabilidad socioeconómica. Los programas Sin FSE «son los programas que no están orientados al trabajo con personas en situación de riesgo, que no definen como población objetivo a personas que presenten situaciones problemáticas vinculadas a los riesgos priorizados por la Reforma Social como componentes de la Red de Atención a la Integración Social» (Mides, 2016). Por último, los programas Mixtos son aquellos programas que «por un lado, brindan sus servicios y prestaciones a poblaciones que no presentan ninguno de los riesgos sociales definidos por la Reforma Social y, por otro, existe una priorización en la atención a poblaciones en situaciones de pobreza y vulnerabilidad» (Mides, 2016). Esta clasificación dio como resultado que el 46,97 % eran programas focalizados el 49,39 % eran programas sin focalización y el restante 3,64 % eran programas mixtos. Se puede suponer que las diferencias entre ambas clasificaciones se explican por innovaciones metodológicas en

la definición de las unidades de análisis o por un ajuste de programas virtualmente abandonados o vacíos.

Aparte de la variable de focalización el Repertorio aporta una enorme cantidad de información sobre los programas: organismos responsables, ejecutores, co-ejecutores, objetivos general y específicos, población objetivo, entre otras variables de vital importancia para el conocimiento de los programas sociales en Uruguay. La especificidad y la densidad de la información hacen que los datos sean difíciles de sistematizar, lo cual dificulta a la vez que enriquece el análisis. Lo dificulta pues es necesario realizar alguna forma de recorte o selección de variables de interés, a la vez que lo enriquece gracias a la densidad de la información disponible. El esfuerzo que requiere confeccionar y sostener una base de datos de esta naturaleza es enorme, y es en sí mismo un avance sustancial en materia de conocimiento aplicado. La disponibilidad pública de una base de información tan sustantiva es en sí misma una característica central del propio universo de protección, ya que habla de la capacidad que pueden tener los agentes, y la población en general, de conocer y disponer de los recursos públicos destinados al bienestar.

2.2 Tipos de focalización identificados

Para profundizar en el estudio de las características de la focalización en Uruguay me dediqué al análisis de la distribución de la variable Focalización Socioeconómica en la versión referida del Repertorio. Al realizar un estudio más detenido de los programas con focalización socioeconómica se observó una diferencia sustantiva entre ellos, que dio lugar a la identificación de dos tipos estadísticamente significativos. El universo de programas focalizados es vasto, heterogéneo y por demás complejo; y es altamente probable que la diferenciación identificada que presentaré en este apartado siga siendo insuficiente.

En la búsqueda de definir para cada programa cuáles eran los criterios específicos de focalización retomó importancia la clasificación que proponían Castillo y Midaglia

(2010) de formatos de focalización. Observando cada uno de los programas Con FSE, y en particular su información para las variables *objetivo general* y especialmente *población objetivo*, se hizo evidente que existen dos grandes grupos de programas entre los focalizados. Por un lado se puede identificar un grupo de programas que en su población objetivo y/o definición de los objetivos explicitan el criterio de focalización socioeconómica y aquellos programas que no lo hacen. Es decir, existen programas que hacen explícita su orientación hacia poblaciones vulnerables desde el punto de vista socioeconómico y otras que no lo hacen y en las cuales la orientación focalizada se deduce de un conjunto de atributos poblacionales presumiblemente coincidentes con los sectores en situación de vulnerabilidad social. En otras palabras, una focalización explícita y una focalización que se da de hecho. Al primer tipo me continuaré refiriendo como focalización socioeconómica, mientras el segundo tipo será *focalización por atributos*.

El primer grupo de programas focalizados se conforma por aquellos en los que en las variables población objetivo y objetivo general explicitan la direccionalidad de la atención hacia la población más vulnerable en clave de insuficiencia de recursos económicos con todas sus variantes. Se incluyeron también aquellas medidas públicas que, si bien no definían claramente los criterios de selección, se anunciaba la priorización de los segmentos en peores condiciones socioeconómicas. El segundo grupo de iniciativas focalizadas se conforma por aquellas en las que no está explícito el criterio de focalización socioeconómica, pero ésta se deduce por el énfasis del programa en un conjunto de atributos poblacionales, los que presumiblemente coinciden con la población más vulnerable económicamente. En estos casos la focalización se da *de hecho* ya que formalmente nada impide que accedan a la prestación personas sin vulnerabilidad social, pero sucede que quienes acceden son, *de hecho*, individuos con escasos recursos. Esa tendencia *de hecho* se puede dar a través de diferentes mecanismos. Uno de los principales mecanismos por los que funciona esta focalización es que el mercado y/o la familia tiene posibilidad de brindar ese tipo de bienes sociales, es decir, otras agencias de bienestar en la práctica compiten con la provisión brindada desde el ámbito público. En estos casos el problema se puede plantear de la siguiente manera: un programa brinda un servicio, por ejemplo atención psicológica, y nada

indica o parece limitar el acceso a la prestación en función de la condición de vulnerabilidad socioeconómica; ni siquiera la propia problemática es que esté asociada a la vulnerabilidad, pero muy probablemente las personas que accedan a la prestación sean de hecho población vulnerable, dado que la población no vulnerables seguramente prefiera (y pueda) acceder al servicio de forma privada. El segundo mecanismo por el cual puede operar este tipo de focalización es más sutil, y en algunas oportunidades requiere de mediaciones conceptuales más sofisticadas e incluso riesgosas desde el punto de vista conceptual. El caso podría plantearse de la siguiente manera: hay un programa que brinda una prestación determinada y nada impide que accedan sectores con y sin vulnerabilidad social, pero de hecho sucede que las personas no vulnerables desde el punto de vista socioeconómico difícilmente necesiten esa prestación, por lo tanto, quienes acaban accediendo al programa son los más vulnerables.

Ejemplos de este tipo de protecciones operan en distintos sectores de políticas sociales, entre ellos el educativo. En ese ámbito figuran iniciativas dirigidas a abordar la problemática del analfabetismo, la desvinculación del sistema educativo formal y la extraedad. Estas líneas de acción no suelen tener restricciones de acceso asociadas a la condición socioeconómica, nada impide que se beneficien las personas no vulnerables. Ahora bien, se sabe que, por ejemplo, las personas que no culminaron primaria o las personas mayores de edad sin ciclo básico completo, muy probablemente se encuentren en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Similar situación enmarca a los programas dedicados a atender la problemática de la reinserción social y el acompañamiento de los adolescentes en conflicto con la ley penal. Ningún elemento indica que este tipo de iniciativas estén orientadas únicamente hacia adolescentes vulnerables, sin embargo se sabe que la mayoría de los adolescentes beneficiados serán vulnerables socioeconómicamente. Esta operativa de cobertura se explica por dos motivos; en primer lugar, porque la mayoría de los adolescentes vinculados a procesos penales provienen de hogares pobres, y en segundo lugar porque aquellos que no lo sean muy probablemente cuenten con otros medios o capital social para su inserción y acompañamiento. El riesgo aquí es asumir que determinados problemas y necesidades están intrínsecamente asociados a la condición de vulnerabilidad socioeconómica, y que difícilmente, o muy marginalmente, afecten a personas no pobres. En algunos casos

puede haber una relación fuerte o evidente entre una problemática *equis* y la condición de vulnerabilidad socioeconómica, pero en otros casos simplemente podríamos estar haciendo suposiciones, por lo menos, apresuradas.

En ambos escenarios planteados hasta ahora para caracterizar a los focalizados por atributos poblacionales lo que subyace es la relación entre la vulnerabilidad socioeconómica y una serie de dificultades sociales en las que se especializan este tipo de protecciones. Las siguientes son las principales problemáticas-objetivo de los programas que resultaron en la categoría de focalizados por atributos:

- Privación de libertad y reinserción social
- Analfabetismo y educación extraedad
- Violencia intrafamiliar y abuso
- Falta de cuidados y abandono (infancia y vejez)
- Discapacidad y enfermedad
- Precariedad habitacional
- Discriminación LGBTIQ
- Segregación y exclusión geográfica

Obviamente la relación entre estas problemáticas y la vulnerabilidad socioeconómica no es natural, ni obvia, ni se justifica por sí misma. En cada caso se puede establecer esa relación haciendo un esfuerzo conceptual y asumiendo riesgos. Hay un conocimiento histórico, una acumulación teórica y empírica que nos permite establecer con menor o mayor seguridad estas asociaciones y relaciones de condiciones y atributos poblacionales.

En síntesis, el análisis de esta categoría da cuenta de un tipo de programas que comparten el no ser explícitos en su orientación a la población más vulnerable desde el punto de vista socioeconómico y cuya vinculación con las condiciones de pobreza se debe establecer gracias a mediaciones conceptuales o asociaciones teóricas. Los focalizados por atributos, al igual que los focalizados económicos, presentan algunas diferencias entre sí, por lo que también cabría pensar nuevas subcategorías que

permitan dar cuenta de dichas diferencias. Dentro de los focalizados por atributos se encontraron, en principio, dos mecanismos a través de los cuales opera esta focalización implícita y *de hecho*; por un lado están los programas que acaban siendo focalizados pues las personas no vulnerables obtienen las prestaciones o servicios vía otras agencias de bienestar (mercado o familia), y por otro lado están las iniciativas que acaban siendo focalizadas pues la problemática que abordan suele estar fuertemente asociada a la condición de vulnerabilidad.

La clasificación propuesta presenta la ventaja de diferenciar entre dos grandes formas en que se produce la focalización, una bien explícita y una más implícita o *de hecho*; sin embargo siempre es posible identificar otros clivajes, o posibles dimensiones de diferenciación entre programas focalizados. Por ejemplo, uno de ellos tiene que ver con aquellos programas en los cuales es explícito que se aplicará la focalización con un criterio socioeconómico, sin embargo por las características de la población potencialmente beneficiaria no parece correcto afirmar que sea un programa *orientado a población vulnerable desde el punto de vista socioeconómico*. Es decir, por ejemplo, un programa en cuya definición de la población objetivo explícita claramente que se aplicará un criterio de focalización socioeconómica para la selección de los beneficiarios efectivos, pero resulta que, en general, los potenciales beneficiarios no son precisamente la población más vulnerable. Es el caso, por ejemplo, de programas de ayuda económica en educación superior; es claro para esos programas que se aplicará un criterio de focalización socioeconómica (en la mayoría de los casos comprobación de ingresos), y en ese sentido estos programas tienen características de programas focalizado; sin embargo la población de base con la que operan no es precisamente, en términos generales, población vulnerable. Obviamente, tampoco sería correcto clasificar ese tipo de programas como no focalizados. Se trata de programas que tienen la estructura y el funcionamiento de un programa focalizado, pero no necesariamente cumplen con la característica central de la categoría de focalización socioeconómica. Lo mismo puede suceder, por ejemplo, con programas de apoyo a pequeñas y medianas empresas o beneficios para ahorristas; la estructura y el procedimiento de selección de esos programas es similar a la de los programas típicamente focalizados en la población más pobre, pero operando entre población no pobre. Fácilmente se podría argumentar

que lo focalizado de esos programas es justamente su criterio de selección, pero ello pone sobre la mesa toda una discusión que tiene que ver con qué es exactamente lo que define a la focalización; si su procedimiento o su efecto redistributivo. Si el énfasis en la conceptualización de la focalización está en los instrumentos y los procedimientos podríamos, en el extremo, llegar a argumentar que un programa que selecciona a los menos ricos de entre todos los ricos es un programa focalizado. Si el énfasis en la conceptualización de la focalización está en el efecto redistributivo, en el otro extremo, deberíamos echar por tierra a cierta porción de los programas que hasta ahora hemos visto incluidos en la categoría de programas focalizados. Esta discusión tiene todo que ver con lo planteado sobre el final de la primera parte de este trabajo: cómo arribar a una conceptualización de la focalización comprensiva y coherente que permita realmente conocer la naturaleza de la orientación de los programas sociales.

La importancia de identificar tipos de focalización radica en la posibilidad de comprender que como herramienta de la política pública la focalización genera efectos diferenciados en el conjunto del universo de la protección social. En vistas de la conceptualización de la focalización planteada y el análisis de la estructura de programas focalizados en Uruguay propuesta, en el próximo apartado me dedicaré a caracterizar la focalización tal y como se ha dado en nuestro país.

2.3 Características de la focalización nacional en materia de protección social

Volviendo a la conceptualización propuesta, que describe a la focalización como una herramienta de las políticas, como un recurso de la política y como significativo de lo político en materia de protección y bienestar, en este apartado intentaré arribar a una caracterización del caso uruguayo de modo de poder relacionar los hallazgos en materia de tipos de focalización identificados con la conceptualización de focalización propuesta. ¿Qué nos dice el análisis del caso uruguayo respecto a la focalización como herramienta, como recurso y como significativo? ¿Qué podemos concluir, con base en los datos disponibles, sobre las características específicas de la focalización en Uruguay?

¿Qué tipo de datos harían falta para caracterizar el caso uruguayo en clave de la conceptualización de la focalización propuesta? Estas interrogantes guían este apartado, y desde ya adelante que no se brindan todas las respuestas.

Caracterizar la focalización en Uruguay implica tener en cuenta algunas características generales de la oferta de programas sociales que no tienen que ver exactamente con la focalización en sí aunque guardan cierta relación. En general podemos afirmar que la oferta de programas sociales en Uruguay es amplia, con altos niveles de focalización pero predominantemente universalista, institucionalmente dispersa y heterogénea en cuanto a los riesgos sociales que busca enfrentar y los tipos de prestaciones con los que busca hacerlo. Estas conclusiones surgen del análisis de la información disponible en el ya citado Repertorio de Programas Sociales del Observatorio Social de la DINEM.

Es una oferta amplia y altamente focalizada considerando que del total de programas sociales relevados por el Repertorio casi la mitad son focalizados. No es fácil argumentar por qué más de trescientos programas sociales son *demasiados* sin puntos de comparación, por ejemplo, con otras áreas de política pública o con la propia política social en otros países de la región. Pero aún con puntos de comparación sería impreciso pues ni las áreas de política pública ni los países de la región son necesariamente comparables entre sí en función de cantidad de programas. Ahora bien, en un país como Uruguay, con muy pocos y tan concentrados habitantes, pensar en más de trescientas iniciativas de intervención pública solamente en materia de política social parece exagerado. Obviamente, entre estos programas los hay de diferentes magnitudes (Castillo y Midaglia, 2010), y en parte esta extensión se explica por la alta proporción de programas focales. Además, entre el total de programas sociales se encuentran algunas iniciativas que también pertenecen a otras políticas sectoriales, es decir que no son programas exclusivamente de política social. A su vez se trata de una oferta predominantemente universalista, ya que en materia de cobertura los programas universales alcanzan a una población mucho mayor. Es importante tener en cuenta que los programas sociales relevados no son unidades de análisis equivalentes entre sí, y que entre ellos hay una enorme heterogeneidad, fundamentalmente en materia de cobertura.

En cuanto a la dispersión institucional de los programas focalizados llama la atención que el Mides, institución referente en materia de protección social (junto con el BPS, por el lado de la seguridad social), solo concentra un 22 % de los programas. Restando el 5 % que concentra el BPS, resulta que el 73 % restante de la oferta de programas sociales focalizados está disperso entre otras dependencias estatales que no son referencia en materia de política social. Esto no significa que las demás instituciones no sean competentes para llevar adelante los programas que desarrollan, solo que la política social no es precisamente su principal vocación, y por lo tanto, entre otros efectos, será esperable que su oferta en esta materia no logre articularse del todo con la oferta especializada de las instituciones como el Mides o el BPS. La dispersión institucional no es un problema en sí, sino que lo es en la medida en que genera múltiples ofertas, dispersas y potencialmente superpuestas.

En cuanto a los riesgos predominantes que buscan mitigar los programas también encontramos heterogeneidad. Entre los programas focalizados se identifican siete tipos de riesgo predominante: educativo, sanitario, económico, habitacional, social, laboral y otro. Esta heterogeneidad en materia de riesgos predominantes que buscan mitigar los programas señala un aspecto relevante para la discusión sobre la política social en general, ya que pone de manifiesto que su principal objeto no es estrictamente la redistribución económica. Con la heterogeneidad constatada en relación a los tipos de prestación identificados sucede lo mismo; no es necesariamente la política de transferencias monetarias ni suministro directo de bienes materiales la principal forma que adoptan las iniciativas de intervención estatal en programas sociales. Este análisis es coherente con los hallazgos ya realizados para el caso uruguayo por la literatura especializada, que describe el universo de protección social del país como vasto a la vez que segmentado y dual (en materia de intervenciones focalizadas y políticas universales) (Filgueira 1997; Martínez 2007). Esto, a su vez, también es coherente con la noción de la moderación del reformismo uruguayo (Castillo y Midaglia, 2010); los autores demuestran la característica de la dualidad o *hibridez desarticulada* de la protección social en Uruguay, pero advierten que, en suma, el universo de la protección en nuestro país es predominantemente universalista; lo cual tiene que ver

fundamentalmente con la magnitud de los programas de tipo universal en relación a los de tipo focal, independientemente de que en términos de unidades de análisis (cantidad de programas) ambas orientaciones sean similares.

El análisis preliminar de los datos disponibles para Uruguay parece especialmente útil en relación a la primera acepción del concepto de focalización, es decir, como herramienta de las políticas. Esto, adelanto, ya es una conclusión en sí: los datos disponibles para Uruguay, especialmente en materia de focalización, no dan demasiada información sobre ella más allá de su definición como herramienta de las políticas.

Retomando la idea de la focalización como *forma de selección de potenciales beneficiarios orientada a optimizar el uso de los recursos disponibles y consolidar el cambio de paradigma en materia de política social* y atento al análisis de los tipos de focalización identificados podemos concluir que, para el caso uruguayo, el desempeño de la focalización en relación a esta acepción fue moderado, ya que existen motivos para creer que la asignación de recursos no es óptima y que el nuevo paradigma de la política social no llegó a consolidarse. Por un lado, el hecho de que en la mitad de los programas focalizados su orientación no sea explícita y solo se deduzca gracias a mediaciones conceptuales no estandarizadas habla de una forma de definición de la población objetivo que no da garantías de optimización de los recursos. A este argumento se puede agregar que la heterogeneidad y dispersión institucional de los programas sociales favorecen ampliamente la duplicación y el solapamiento de algunos esfuerzos, lo cual no tiene que ver estrictamente con el uso de la focalización como herramienta, pero sin dudas contribuye a que la asignación de los recursos no sea eficiente. Por otro lado, la moderación del ajuste en Uruguay, no solo en materia de orientación de las políticas sociales, sino también para otras dimensiones de la política pública, no permitió que el nuevo paradigma de la política social se consolidase completamente. Esta ineficacia del desarrollo y generalización de las intervenciones focales se puede deber a la aplicación indiscriminada de la herramienta, sin tomar en cuenta los contextos socioeconómicos, la experiencia acumulada en bienestar y los marcos institucionales de referencia que encuadran la oferta pública, generando la llamada «balcanización» de las prestaciones sociales (Midaglia, 2008; Castillo y Midaglia, 2010).

Así, en suma, podemos concluir que las características del caso uruguayo no se ajustan perfectamente a la conceptualización propuesta de la focalización en su primera acepción, como herramienta de selección de beneficiarios orientada a la optimización de los recursos y la consolidación del nuevo paradigma de la política social. Claro está que para que esta conclusión adquiriese mayor fuerza haría falta un estudio mucho más profundo sobre estas iniciativas, que de cuenta no solo de su trayectoria histórica e institucional sino también del modo específico en que se implementó la herramienta y los efectos que produce y reproduce. Esta conclusión no es tan llamativa y, de hecho, sería posible concluir lo mismo para cualquier estudio de caso nacional, dado que siempre existirá una brecha entre la definición conceptual y su valoración en la práctica.

Respecto a la segunda acepción, de la focalización como recurso de poder para la política de las políticas, es posible hacer algunas valoraciones para el caso uruguayo pero que no se desprenden estrictamente del análisis de los tipos de focalización identificados. Si tomamos la focalización como un recurso de poder debemos entenderla como una *institución que altera la economía política entre los actores involucrados y genera dependencia, reproduciendo tal distribución y modificando la acción y los intereses de todos los actores*; esto significa que deberíamos preguntarnos, atento a los datos disponibles, qué tipo de efectos podría tener el particular desarrollo de esta herramienta en Uruguay en relación a los actores, su capacidad de acción, intereses y expectativas. Y específicamente digo *deberíamos preguntarnos* porque de antemano considero que la información obtenida para el análisis del caso uruguayo no permite dar cuenta realmente de cómo los actores ajustan su comportamiento y sus proyecciones a futuro en función de la predominancia de las intervenciones focales.

Para analizar los efectos de la generalización de la orientación focalizada de intervención en la *economía política* entre los actores involucrados deberíamos contar con información mucho más precisa sobre todos los factores (etapas, normas y actores) del ciclo de la política para un *set* representativo de prestaciones. Deberíamos poder analizar en detalle la posición relativa de los actores a lo largo del proceso; poder definir

y analizar la evolución de su rol, su capacidad de acción y sus intereses, incluso antes y después del proceso de cada programa en sí; y solo después tendríamos elementos para analizar posibles efectos o tendencias a nivel agregado. Debería tratarse de una etnografía institucional que indague sobre *la política de las políticas*, haciendo especial énfasis en los programas sociales focalizados, con el objetivo de comprender la dinámica de negociación política que, en definitiva, da forma al conjunto del régimen de protección en nuestro país.

Existen múltiples estudios de caso avocados a identificar y analizar cómo se posicionan y qué intereses defienden los actores involucrados en una política, y con base en ello también valoran los resultados de la política en sí; pero son estudios generalmente dedicados a grandes políticas sectoriales, como la reforma de la seguridad social, la reforma educativa y la reforma de la salud (Luján, 2002; Lanzaro, 2006, Fuentes 2010). En esos estudios, entre muchos otros, no solo se analiza a las reformas en sí, sino también los factores institucionales y organizacionales que las posibilitan o resisten y los efectos que tienen *a la interna* de las organizaciones que la llevan adelante.

Pero incluso antes de dedicarse a indagar sobre los efectos políticos a la interna de las políticas que tiene la generalización de la focalización como herramienta privilegiada de intervención hace falta comprenderla mejor como fenómeno. Como vengo argumentando desde la primera parte de este trabajo, la focalización excede a la aplicación de fórmulas de identificación y selección de beneficiarios; hace falta comprenderla en su más amplio espectro, y ello implica comprender mejor la relación que guarda con otros factores relevantes para la política pública en general, como el establecimiento y control de la agenda, la definición de los problemas, el ciclo y la evaluación de la política, las coaliciones de poder, la opinión pública, etc.

Al evaluar el caso uruguayo partiendo de la conceptualización de la focalización que describe a su generalización como un recurso de poder, se ve claramente el límite de los datos y la información disponible en relación a la orientación de los programas focalizados. No obstante, partiendo de algunos datos sí disponibles se podría comenzar a delimitar este análisis, por ejemplo, identificando períodos y dependencias

responsables y ejecutoras de los programas focalizados, analizando la intensidad de la actividad en esos períodos, el marco institucional de acción y los controles aplicados a dichas dependencias. Otras posibles variables de interés serían, por ejemplo, creación e involucramiento de organizaciones no gubernamentales, uso de mecanismos de *by-pass* técnico o «atajos institucionales» para acelerar determinadas intervenciones, fuentes de financiamiento, cantidad de funcionarios presupuestados y por proyectos, presupuesto consolidado, jerarquización de las dependencias y creación de instancias vinculantes de coordinación, entre otras, que den cuenta de elementos significativos en materia de la acción e interacción de los actores involucrados.

Por último, respecto a la tercera acepción, de la focalización como significante de *lo político* en materia de protección y bienestar social, el análisis posible para Uruguay ciertamente no se desprende de los datos disponibles, pues, de hecho, sería un análisis teórico que no se sustenta en datos empíricos sino en construcciones conceptuales sobre lo constitutivo de la ciudadanía social y el espacio público.

Como argumenté antes, el valor significativo de la focalización está en la circularidad o retroalimentación que existe entre el desarrollo de herramientas para la solución de problemas y la problematización de los riesgos en función de las herramientas disponibles ya desarrolladas: la generalización de las iniciativas focalizadas en materia de política social contribuye a definir y resignificar el propio objeto de las intervenciones (los sujetos y sus problemas). Este análisis dista de poder hacerse con los datos actualmente disponibles; de hecho, solo se podría llevar a cabo si se lograra desarrollar una investigación como la descrita en el punto anterior. Habría que lograr conocer en profundidad los principios y fundamentos que estructuraron los problemas y guiaron su entrada en agenda, diseño e implementación; y luego buscar posibles regularidades que den cuenta de la circularidad argumentada conceptualmente.

En síntesis, para el caso uruguayo la conceptualización propuesta se encuentra con límites conceptuales y metodológicos insalvables en este momento. Con la información existente sobre los programas focalizados nacionales solamente podemos comprender la focalización en tanto herramienta de selección de beneficiarios: a *cuántos*, a *quiénes* y

qué. Sabemos cómo son los programas focalizados, sabemos a quiénes están dirigidos, sabemos qué problemas buscan solventar, conocemos el entramado de prestaciones y hasta cierto punto también conocemos su cobertura. Sin embargo resulta difícil pensar sobre los efectos que tiene la aplicación y generalización de la focalización en otras etapas del proceso de la política ni en el contexto socioeconómico de referencia de los actores involucrados. Hace falta generar información sustantiva sobre cómo el diseño de los programas afecta el modo en que se estructuran los recursos, cómo se distribuye el poder y cómo se reconfiguran los problemas y redefinen los sujetos que los padecen.

Comprender la dinámica extensiva de la focalización en Uruguay importa porque genera efectos en el conjunto del sistema de protección; y aquí es importante vincular el análisis con las características centrales de nuestro régimen definidas por las tipologías clásicas para la región. Tomaré las dos que considero más relevantes: la de Fernando Filgueira, de 1997, y la de Juliana Martínez, de 2007. Filgueira ubica a Uruguay dentro de los regímenes de universalismo estratificado, lo que hace referencia al alto nivel de incorporación poblacional y al alto nivel de diferenciación entre beneficios, condiciones de acceso y rango de protección entre las diferentes categorías de trabajadores formales (Filgueira 1997). Martínez ubica a Uruguay dentro de los regímenes estatal-proteccionistas, un conglomerado de países en donde lo central para el bienestar son las políticas estatales dirigidas a la protección social atada al empleo formal (al igual que la tipología anterior) y también reconociendo un cierto grado de informalidad. La literatura especializada coincide en la importancia de la presencia del Estado en la provisión del bienestar a la vez que reconoce la estratificación de beneficios y cierto grado de exclusión de grupos sociales (segmentación, brecha entre los *insiders* y los *outsiders* del sistema). Para nuestro régimen, relativamente amplio y consolidado pero que debe lidiar con la virtual exclusión de segmentos sociales, la focalización de programas públicos en los sectores notoriamente afectados por tal exclusión parece una vía adecuada de intervención. Es decir, si ya contamos con programas universales consolidados pero aún quedan sectores en los márgenes de la provisión pública, parece sensato desarrollar nuevas líneas de acción con la finalidad de mejorar la cobertura de la protección social y que en el mediano y largo plazo se incorporen al núcleo duro de políticas universales. Esta lógica de la focalización *para* o, mejor dicho, *hacia la*

universalización [del acceso] se sostiene en parte en la premisa de que el principal criterio de acceso para el núcleo universal (el empleo formal) es la mejor vía para asegurar un bienestar sustentable o sostenido. Es decir que en lugar de «corregir» la orientación universal para incorporar a más personas, la focalización debe, según esta lógica de acción, intervenir específicamente en los grupos excluidos para que alcancen el estándar de vida necesario para acceder al núcleo de protección universal. Ahora bien, aquí hay una trampa, pues en la medida en que la intervención focal «fracase» en generar los cambios necesarios en la situación de los grupos vulnerables para alcanzar el estándar que le permita acceder, por ejemplo, al empleo formal; no solo no logrará facilitar el acceso a las prestaciones universales sino que reproducirá aún más la estratificación (como diferencial de calidad de los bienes y servicios del bienestar), y profundizará la segmentación del sistema de bienestar (como brecha entre los *insiders* y los *outsiders*)(Antía, 2013). En suma, las intervenciones focales pueden estar perfectamente definidas y justificadas en el marco de un esquema de bienestar con vocación universalista, pero si no contribuyen a que los distintos grupos sociales efectivamente accedan a prestaciones de buena calidad, acaban reproduciendo la desigualdad que las hizo necesarias en primer lugar. Al hablar del fracaso de las intervenciones focales hay que ser más preciso: no se trata del fracaso de un programa en sí; no es estrictamente un problema de focalización, implementación o seguimiento del programa, que por su parte puede estar desarrollado perfectamente. El éxito o fracaso de los programas focalizados debe ser medido en función de cuán efectivos son para lograr reducir la dualidad/segmentación e incorporar a las personas excluidas al régimen más sólido de protección; no solo porque brinda bienes y servicios de mejor calidad, sino también para robustecerlo y asegurar la vigencia de algunos parámetros mínimos de integración social. Si uno de los argumentos en favor de la focalización es que oficia de complemento para las prestaciones universales, entonces debemos exigirle a los programas focalizados que efectivamente contribuyan, en beneficiarios, recursos y legitimidad pública al núcleo universal.

Para que la focalización en sectores específicos de la población sirva efectivamente de complemento al *set* de políticas universales esta debe ser planificada y desarrollada de forma central, y los programas deben concebirse desde, al menos, la posibilidad de

tender a la universalización. Como herramienta, la focalización puede ser un instrumento extremadamente útil, ya que los programas pueden ser más eficientes en el uso de recursos. Ahora bien, retomando la idea de la focalización como recurso de poder: ésta debe ser concebida hacia la universalidad y planificada de forma central. De lo contrario sucede lo que sucedió en nuestro país: una multiplicación sin precedentes de intervenciones dispersas, en muchos casos solapadas, muchas veces pobremente fundamentadas, muchas veces con un gran déficit democrático y en la mayoría de los casos sin posibilidades reales de siquiera aspirar a la universalidad. El déficit democrático generado se debe, en general, a la debilidad institucional de este tipo de iniciativas, el escaso control por parte del Estado de las líneas de acción ejecutadas por privados y la ilusión de la participación social (Midaglia, 2008).

Entonces bien, la focalización en segmentos poblacionales definidos con criterios de vulnerabilidad socioeconómica alcanza a más personas; es cierto, los programas focalizados posibilitan que el Estado llegue a personas y grupos de personas a los que antes no llegaba. Ahora bien, ¿para qué? ¿Y efectivamente lo logra? No hay respuestas únicas a estas preguntas, obviamente, pero parece evidente que el efecto de la focalización en el conjunto del sistema de protección no fue el deseado, por el contrario, contribuyó aún más a su estratificación, una de las principales características [negativas] de la caracterización clásica de nuestro país.

Consideraciones finales

La diferencia entre la focalización como herramienta, como recurso y como significante parece sutil, pues se trata de un mismo concepto; pero adquiere relevancia en la medida en que debemos abordarla como fenómeno significativo para el análisis conceptual de las políticas públicas de protección social en nuestra región. Finalmente voy a exponer cuatro argumentos para la necesidad de esta definición *máxima*, o *amplia*, de focalización.

En primer lugar, la focalización no es una innovación técnica que surge de la nada, sino que se construyó y legitimó en el marco de un cambio de paradigma de la política social y, más en general, del modelo de acumulación y crecimiento económico; por lo tanto merece una conceptualización que la contextualice históricamente. Esto no es novedad de mi trabajo, sino que es una tarea que la literatura especializada abordó ampliamente. En segundo lugar, la focalización no es solo una herramienta de selección de beneficiarios que se aplique puntualmente en un momento determinado del ciclo de la política, sino que afecta a todo el proceso, desde que se identifica y define un problema hasta que se evalúan los resultados de la intervención; por lo tanto merece una conceptualización que la extienda más allá del diseño de la política. En tercer lugar, la focalización de los programas, y en particular en la medida en que estos se multiplican, genera efectos políticos para los actores involucrados; por lo tanto merece una conceptualización que la contextualice institucionalmente y contemple sus efectos en materia de distribución del poder. Por último, la focalización genera historia y resignifica parte del proceso de la política, por lo tanto merece una conceptualización que la aborde desde su dimensión más teórica o abstracta. En síntesis, la focalización debe ser comprendida como un fenómeno multidimensional esencial para una forma histórica muy particular de concebir lo público, construir los problemas y planificar la intervención.

La discusión sobre focalización se ha dado sobre todo en contraposición al universalismo y en función de sus efectos. No es que esa discusión sea pobre de contenido, y, ciertamente, el análisis de los efectos redistributivos de la política social debe ser un elemento central de la discusión; sin embargo parece haberse perdido de vista que no se trata solamente de a quiénes o a cuántos debe llegar la protección y el bienestar, sino fundamentalmente qué bienestar y para qué. Los regímenes de bienestar modernos deben superar la estructura de ingeniería de proyectos, deben ser más que una sumatoria de iniciativas que pretende capturar o cubrir como un paraguas a la mayor cantidad de personas posible. Ni todos los programas universales ni la sumatoria de los programas focalizados lo hará nunca, pues no se trata de que el Estado simplemente *llegue, alcance o asista*, a todas las personas, sino de que todas las

personas puedan efectivamente ejercer sus derechos. Si focalización y universalismo deben ser complementarios, entonces ambas se deben dirigir en un mismo sentido, y para ello es necesario concebir, planificar y desarrollar la provisión del bienestar de forma pública, democrática y central. Pública pues se debe preservar e incluso acrecentar el rol del Estado en la provisión del bienestar; y no solo lo digo por una convicción ideológica, sino porque históricamente los regímenes mayormente estatistas han demostrado mejores resultados. Democrática pues la única forma de que la política pública sea sustentable y esté genuinamente abocada a los derechos de las personas es gestándola en espacios de decisión legítimos y transparentes que sean efectivamente capaces de incorporar a los actores. Y central pues necesario que las intervenciones sean coherentes entre sí y viables en relación a lo que ya existe y se desea mantener, pues nada se crea de la nada y ninguna innovación por prometedora que sea puede avasallar ciegamente la institucionalidad y la organización existente.

No se trata solo de las nociones de segmentación y estratificación, que hacen referencia a la brecha de acceso a la protección entre los *insiders* y los *outsiders* del mercado laboral formal y a la brecha de calidad que se genera entre las diferentes categorías de empleados formales. El bienestar *fragmentado* hace referencia a la falta de coherencia y sinergia de la política social en su conjunto; a la imperiosa necesidad de que los regímenes de bienestar se constituyan como sistemas propiamente dichos, sistemas vivos, complejos y sustentables, que tengan como referencia los derechos y la democracia.

Para concluir, una última reflexión: me han hecho notar que el estudio de la focalización ya no es central para las Ciencias Sociales, y que ahora son otros los temas en boga. Quizás sea cierto que la comunidad alcanzó cierto coto en materia de cuánto más se puede decir sobre la focalización; pero sostengo que, en tal caso, ese coto es autoimpuesto por no superar la noción instrumental de la focalización como mera herramienta de selección de beneficiarios. Muy por el contrario, creo que hoy el estudio de la focalización debe cobrar mayor relevancia pues puede arrojar luz sobre los regímenes de bienestar latinoamericanos que nuevamente se enfrentan a impulsos conservadores y re-mercantilizadores. No es sencilla esta aseveración; todavía no es

obvio que estemos de nuevo frente a un cambio de paradigma en materia de política social. Sin embargo es claro que desde algunas perspectivas se vuelve a abogar por algunos principios que creíamos superados tras el llamado *giro a la izquierda*. Independientemente de los argumentos a favor y en contra del uso de la focalización como herramienta de selección, y más allá del conocimiento acumulado sobre los *tipos* de regímenes de la región, lo importante ahora es avanzar en un estudio sistémico de la antropología de los Estados y los sistemas de protección, un estudio profundo e integral sobre los principios, fundamentos y sentido del bienestar, además de sus prácticas y modalidades. No solo el bienestar para quiénes y por qué medios; sino también resignificar qué bienestar y para qué.

Bibliografía

ADELANTADO, José (SIN AÑO) *Las políticas sociales*, disponible en <https://bit.ly/2uCBHOs> [último ingreso 05/04/2019]

ADELANTADO, José y SCHERER, Elenise (2008) *Desigualdad, democracia y políticas sociales focalizadas en América Latina*, Revista Chilena de Administración Pública, N° 11 junio, Santiago de Chile

ANTÍA, Florencia (2013) *Na direção da moderação da dualização? A reforma recente das políticas sociais em Chile e Uruguai* en GAITÁN, Flavio y DEL RIO, Andrés (org.), *Instituições, política e desenvolvimento: America Latina frente ao século XXI*, Editora CRV, Curitiba. 2013

ANTÍA, Florencia y MIDAGLIA, Carmen (2017) *Bienestar y Protección Social en América Latina Abordajes Conceptuales y Metodológicos para el MERCOSUR*, Instituto Social del Mercosur, Asunción

BARBA, Carlos (2004) *Los enfoques latinoamericanos sobre la política social: más allá del Consenso de Washington*, Espiral, Vol. XI N°031 septiembre - diciembre, Guadalajara

BARBA, Carlos (2007) *América Latina: regímenes de bienestar en transición durante los años noventa*, Caderno CRH, Vol. 20 N° 50, Salvador, pp. 197-211

BÉRTOLA, Luis y OCAMPO, José Antonio (2013) *El desarrollo económico de América Latina desde la independencia*, Fondo de Cultura Económica, México DF

BRODERSOHN, Víctor (S/A) *Focalización de programas de superación de la pobreza*,

disponible en <https://bit.ly/2ITkyKY> [último ingreso 05/04/2019]

CANDIA, José (1998) *Exclusión y pobreza: La focalización de las políticas sociales* Nueva Sociedad N° 156 julio - agosto, Buenos Aires

CEPAL (1996) *Panorama social de América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile

CEPAL (2014) *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*, CEPAL, Santiago de Chile Disponible en <https://bit.ly/2TZ4GGp> [último ingreso 05/04/2019]

CASTILLO, Marcelo y MIDAGLIA, Carmen (2010) *La oferta pública social en el Uruguay 2005-2009*, Ministerio de Desarrollo Social, Montevideo

CRUCES, Guillermo y HAM, Andrés (2010) *La flexibilidad laboral en América Latina: las reformas pasadas y las perspectivas futuras*, CEPAL, Santiago de Chile

ESPING-ANDERSEN, Gösta (1999) *Fundamentos sociales de las economías postindustriales* Ariel, Barcelona

FILGUEIRA, Fernando (1997) *Tipos de welfare y reformas sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada* Social Science Research Council, Guadalajara

FILGUEIRA, Fernando (1997) *Between a rock and a hard place: construyendo ciudadanía social en América Latina*, en *Ciudadanía en tránsito: perfiles para el debate*, ICP, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo

FILGUEIRA, Fernando (2007) *Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile

FILGUEIRA, Fernando (2013) *Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: Posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina*, Revista Uruguaya de Ciencia Política, Vol. 22 N° 2, ICP, Montevideo

FRANCO, Rolando (1996) *Los paradigmas de la política social en América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile

FUENTES, Guillermo (2010) *El Sistema de Salud Uruguayo en la Post Dictadura: Análisis de la Reforma del Frente Amplio y las condiciones que la hicieron Posible*, Revista Uruguaya de Ciencia Política, N° 19, ICP, Montevideo

HARVEY, David (2007) *Breve historia del Neoliberalismo*, Akal, Madrid

LANZARO, Jorge (2006) *La reforma educativa en Uruguay (1995 - 2000): Virtudes y problemas de una iniciativa heterodoxa*, en *Política y Políticas Públicas*, Coord. FRANCO, Rolando y LANZARO, Jorge, FLACSO México, México DF

- LUJÁN, Carlos (2002) *La reforma de la seguridad social en Uruguay: actores y procesos de negociación*, Revista Uruguaya de Ciencia Política, N°13, ICP, Montevideo
- MARTÍNEZ, Juliana (2007) *Regímenes del bienestar en América Latina*, Fundación Carolina, Madrid
- MARTÍNEZ, Juliana (2008) *Domesticar la incertidumbre en América Latina Mercado laboral, política social y familias*, Universidad de Costa Rica, San José
- MESA-LAGO, Carmelo (1994) *Changing Social Security in Latin America: toward alleviating the social costs of economic reform*, Lynne Rienner Publishers, Colorado
- MIDAGLIA, Carmen (2008) *Entre la tradición, la modernización ingenua y los intentos de refundar la casa: la reforma social en el Uruguay de las últimas tres décadas*, CLACSO
- MIDAGLIA, Carmen (2012) *Un balance crítico de los programas sociales en América Latina. Entre el liberalismo y el retorno del Estado*, Nueva Sociedad, N° 239 mayo - junio, Buenos Aires
- MIDES (2016) *Sistematización básica de resultados del relevamiento de programas y proyectos sociales nacionales - 2014 / 2015*, Ministerio de Desarrollo Social, Montevideo
- O'DONNELL, Guillermo (1982) *El Estado Burocrático Autoritario: Triunfos, derrotas y crisis*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires
- OCAMPO, José Antonio (2005) *Más allá del Consenso de Washington una agenda de desarrollo para América Latina*, CEPAL, México DF
- PARSONS, Wayne (2007) *Políticas Públicas: una introducción a la teoría la práctica del análisis de las políticas públicas*, FLACSO, México DF
- PIERSON, Paul (2000) *Increasing Returns, Path Dependence and Study of Politics*, American Political Science Review, Vol. 94 N° 2, Harvard University, Cambridge
- SÁNCHEZ DE DIOS, Manuel (2003) *Estudio comparado de los casos de path dependence del Estado de Bienestar en los casos de USA, Suecia y España* ponencia presentada en el VI Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, Barcelona Disponible en <https://bit.ly/2FM09TI> [último ingreso 05/04/2019]
- VALVERDE, Francisco (2014) *Persona o individuo en el (neo) liberalismo: algunos fundamentos ideológicos*, Pensamiento Actual. Vol. 14 N° 22, Universidad de Costa Rica, San José
- WILLIAMSON, John (1990) *What Washington Means by Policy Reform*, Capítulo 2 en *Latin American adjustment: how much has happened?*, PIIE, Washington DC disponible en <https://bit.ly/2radmwV> [último ingreso 05/04/2019]