

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA**  
**Tesis Licenciatura en Sociología**

**Acerca de las políticas públicas y la  
protección social: un aporte para medir  
políticas de bienestar**

**Cecilia Cristar**

**2009**

## ÍNDICE

<b>CAPITULO 1 -MARCO TEÓRICO</b>	<b>5</b>
1.1 ¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE BIENESTAR?	5
1.2 ¿CUÁL ES LA RELACIÓN CON EL ESTADO?	6
1.3 ALGUNOS CONCEPTOS SOBRE INTEGRACIÓN SOCIAL.	8
1.4 DESINTEGRACIÓN Y EXCLUSIÓN SOCIAL.	9
1.5 REFORMA DE ESTADO: CAMBIOS ESTRUCTURALES, AVANCES TECNOLÓGICOS Y ACELERACIÓN DE LOS PROCESOS SOCIALES.	12
1.6 REDUCCIÓN DEL ESTADO, FOCALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN.	13
<b>CAPITULO 2. -ANTECEDENTES</b>	<b>15</b>
1.1 ¿CUÁL ES LA TRAYECTORIA DEL BIENESTAR EN LATINOAMÉRICA?	15
1.2 ¿CUÁL ES LA TRAYECTORIA DEL BIENESTAR EN URUGUAY?	16
1.3 REPERTORIO EN POLÍTICAS SOCIALES	20
2.4 METODOLOGÍA Y DESCRIPCIÓN DEL REPERTORIO EN POLÍTICAS SOCIALES.	21
2.5 ALGUNOS ANTECEDENTES Y MEDIDAS	21
<b>CAPITULO 3. -CONSTRUCCION DEL INDICE</b>	<b>22</b>
3.1 ESPACIO TEÓRICO-METODOLÓGICO.	22
3.2 DIMENSIONAMIENTO DE LA MATRIZ DATOS: ENTORNOS, DIMENSIONES, VARIABLES.	24
3.3 JUSTIFICACIÓN: DIMENSIONES, VARIABLES.	26
a) entorno 1: "promoción: integración social"	26
b) entorno 2: "protección y asistencia: inclusión social"	28
c) entorno 3: "operativa territorial"	29
d) entorno 4: "cobertura y tamaño"	30
3.4 METODOLOGÍA DE CÁLCULO	30
<b>CAPITULO 4 -ANALISIS</b>	<b>32</b>
<b>CAPITULO 5 -CONCLUSIONES</b>	<b>38</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>40</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>42</b>
ANEXO 1	43
ANEXO 2	46
ANEXO 3	49
ANEXO 4	50

## INTRODUCCIÓN

En algunos aspectos del campo social, Uruguay se diferenció de algunos países latinoamericanos logrando tempranamente institucionalizar un sistema de políticas públicas de carácter universal de amplia cobertura. Hasta la década del 60 el sistema de protección social se caracterizó por la capacidad de construir una sociedad integrada con bajos niveles de desigualdad. Sin embargo, en otros aspectos Uruguay participó de los mismos procesos de reformas neoliberales implementadas en la región a partir de los años 80. En el año 2002 una fuerte crisis económica golpeó nuestro país dejando como saldo poco más de un tercio de la población en situación de pobreza<sup>1</sup>. En el año 2005 se produce un cambio histórico, asume en nuestro país un gobierno de izquierda luego de 170 años de gobierno de los partidos tradicionales.

El actual gobierno inicia su gestión en un contexto de reactivación económica post-crisis, pero en el que aún persiste un cúmulo de consecuencias sociales generadas por la crítica situación que atravesó el país en el año 2002” (Midaglia, 2007). El Frente Amplio llega al gobierno con un programa que prioriza el “campo social” y un discurso comprometido con la búsqueda de nuevos parámetros públicos que favorezcan la “integración social” y “distribución del bienestar”. Cuatro intervenciones importantes muestran la tendencia en este campo: la creación del Ministerio de Desarrollo Social, la restauración de los Consejos de Salarios, La ejecución del Plan Nacional de Atención a la Emergencia y la coordinación del Plan de Equidad. Por estos motivos, a cuatro años de la asunción de este gobierno resulta interesante analizar la capacidad del Estado para cumplir los objetivos planteados, y analizar las políticas implementadas de cara al “bienestar”.

En este marco, desde las Ciencias Sociales, específicamente con una mirada sociológica, el siguiente trabajo tiene como objetivo analizar el papel del Estado en relación a la protección social en el Uruguay, aproximarse a medir y analizar los formatos de intervención pública a través de los programas sociales y comprender algunas características de la protección social en nuestro país. Se pretende contribuir con insumos que den cuenta de las formas de organización de nuestra sociedad, de sus relaciones sociales y de la potencialidad de los mecanismos existentes para corregir las desigualdades que en ella se generan y aportar en la construcción de herramientas empírico conceptuales que promuevan el debate de quienes diseñan gestionan y evalúan las políticas sociales.

Para esto, se plantea la construcción de un índice que llamaremos Índice de Construcción de Bienestar (ICB<sub>100</sub>), a partir del cual obtendremos una medida cuantificable del aporte de los programas sociales que se ejecutaron durante el año 2008 por parte de la Administración Central. A partir del índice propuesto es posible comparar diferentes conjuntos de programas sociales a través de un modelo explícito, lo que permitirá un mayor conocimiento del desempeño del Estado en materia social.

---

<sup>1</sup> Entre 1998 y el 2004 los niveles de pobreza se incrementaron significativamente, alcanzando el 32,1% en el año 2004. (V. Amarante et al, 2007).

Existen antecedentes relevantes en la construcción de medidas, índices e indicadores relacionados al sistema de bienestar, entre ellos se destaca el índice de desmercantilización y defamiliarización de Gosta Esping-Andersen (1990), otros ejemplos son el trabajo de Fernando Filgueira de 1998 o Juliana Martinez en el 2008. Si bien todos ellos tienen sus fortalezas, se pretende, modestamente en este ensayo, aportar al conocimiento de nuestro “régimen de bienestar”, incluyendo una mirada propia que dé cuenta de avances y retrocesos, virtudes y dificultades de nuestro Estado en el campo social.

En función de la existencia del Repertorio de Políticas Sociales (RPS) es posible pensar en analizar la orientación de las políticas públicas en relación al “bienestar”. Es por eso que, en función de las dimensiones analizadas y de las variables disponibles en el RPS, se propone un índice de “construcción de bienestar social (ICB<sub>100</sub>)” que pretende, dentro de las limitaciones de los datos existentes, constituirse en un aporte al diseño de nuevos programas al tiempo de monitorear los existentes.

Se presentan en el primer capítulo las principales funciones y características que en los procesos históricos han tenido los sistemas de protección social, donde el Estado asume un rol importante en la regulación de las relaciones sociales de cara a la integración social. En dicho capítulo se analizan los conceptos de “bienestar” y “régimen de bienestar” categorías que hacen a los modelos de protección social. Se presentan además las principales relaciones de los mismos con la integración social y los recientes procesos de desintegración social. La exclusión social da cuenta de un modelo de protección que al agotarse debe buscar nuevos rumbos para marchar hacia una sociedad más integrada.

Más adelante, en el segundo capítulo, se presenta un análisis de la trayectoria del bienestar en Latinoamérica y Uruguay. Se exponen en el mismo las principales diferencias existentes con los sistemas de protección europeos donde a partir de las particularidades latinoamericanas no podemos hablar de un único sistema de protección para la región, y mucho menos de sistemas maduros y fuertemente establecidos. Uruguay es en algún sentido una excepción en América Latina, pese a lo cual en otros aspectos forma parte del conjunto de países donde se aplicaron una serie de reformas de orientación neoliberal que afectó las bases del sistema de bienestar.

Por último, en los dos últimos capítulos se resumen los resultados obtenidos a partir de la propuesta y cálculo del ICB<sub>100</sub>. Este análisis muestra la distribución de los valores según la radicación institucional de los programas sociales, donde es posible ver para las políticas existentes en el año 2008 dentro de la Administración Central como el sistema tradicional no fue desmontado. Tanto la educación, como la salud y la seguridad social se encuentran en manos del Estado y conservan la orientación universalista. Por otra parte resulta relevante resaltar la cantidad de pequeños programas que se distribuyen en la matriz con una dispersión importante, cuestión que puede indicar un gran desorden en la radicación institucional.

## Capítulo 1 -MARCO TEÓRICO-

### 1.1 ¿De qué hablamos cuando hablamos de Bienestar?

El “Estado de bienestar” se desarrolló históricamente sobre la base de un sistema asegurador en el cual las garantías sociales estaban ligadas a la introducción de seguros obligatorios que cubrían los principales riesgos de la existencia. (P. Rosanvallon, 1995:17). La idea original de seguro social tal como se había concebido, hacía referencia a la amplia gama de problemas sociales que se incluían dentro de una categoría homogénea, es decir, se trataba a todas las incertidumbres por igual. Si bien este seguro funcionó como la mano invisible que otorgaba seguridad y solidaridad sin depender del pensamiento individual, el modelo se agotó. La noción clásica del seguro social se pierde como agente unificador, el principio básico de la vida social pasa ser “...dar a cada individuo, y a cada grupo, la posibilidad de vivir según los principios y con el modo de vida que desee.” (P. Rosanvallon, 1995:67).

De esta forma se reconoce al “bienestar” como una capacidad construida en sociedades capitalistas para responder ante las incertidumbres del ciclo de vida como es la vejez, el desempleo o la enfermedad, es decir la posibilidad de manejar los riesgos sociales a los que se enfrentan las personas. El “bienestar” es una idea en constante reformulación cargada de significados valorativos que indican lo que es considerado una “buena sociedad”. (J. Martínez, 2008). Así también, esta posibilidad de construir “bienestar” necesariamente requiere de los niveles de integración social que cada sociedad imponga.

Generalmente se tiende a hablar del “bienestar” como un estado individual, sin embargo, la capacidad para construir el bienestar depende de múltiples interdependencias entre instituciones, procesos políticos y valores ciudadanos, prácticas sociales que definen lo deseable y lo posible y que son fijados en un espacio y en un período histórico determinado. Estas relaciones interpersonales e interinstitucionales se producen en los posibles espacios de intercambio: en el mercado, en las actividades sociales comunitarias o estatales. El “bienestar” como concepto permite abordar el amplio conjunto de arreglos sociales que lo posibilitan, entre ellos las políticas públicas. “Históricamente su definición no ha sido obvia, neutral o universal. En América Latina el bienestar fue recurrentemente interpelado por su ausencia o insuficiencia.” (J. Martínez, 2008).

Ahora bien, se entiende en este análisis al “bienestar” no como un estado, una característica emocional de las personas sino como el espacio sociopolítico que otorga la “capacidad” de manejo de situaciones sujetas a incertidumbre, situaciones que generalmente se definen como “riesgos”. En este sentido la política pública es capaz de moldear lo que se considera riesgo público o riesgo privado, se moldea el mercado laboral y el consumo. En todo caso cualquiera de estas variables son definidas, no están “dadas”, las instituciones son social y políticamente construidas. ((Esping-Andersen, 1990).

Rosanvallon (1995) plantea que los riesgos remiten a una dimensión probabilística y estadística de lo social donde el riesgo es calculable, esta característica permite dejar en un segundo plano las actitudes individuales. Los riesgos no son propiedad de los individuos sino que son probabilidades de los grupos, “Los riesgos constituyen regularidades empíricas,

regularidades que se expresan en patrones históricos, socialmente definidos a partir de estas regularidades” (J. Martínez, 2008:22). Existen además ideas de moral y justicia que intervienen en los procesos interpretativos de las personas ante ciertos riesgos. En las últimas décadas del siglo XX los valores sociales pasan a ser mucho más la “tolerancia” que la “solidaridad” y la “imparcialidad” que la “igualdad” (P.Rosanvallon, 1995).

En distintos contextos históricos, socioeconómicos y sociopolíticos fueron desarrollados distinto tipo de arreglos institucionales para producir y distribuir el bienestar. Estas experiencias históricas, fueron la clave para construir “paradigmas de bienestar”<sup>2</sup> que reflejan tanto la creciente racionalización de la política social<sup>3</sup> como los amplios consensos que hubieron entre diferentes actores que fueron resolviendo sobre: “los problemas sociales que es legítimo estudiar; las preguntas que deben formularse; los medios adecuados para responderlas y para enfrentar la problemática; las reglas que es necesario seguir y los parámetros que tienen que considerarse para tomar decisiones y elaborar estrategias” (C. Barba, 2007: 3). Podemos decir según J. Martínez (2008) que los riesgos son el resultado de procesos interpretativos de las regularidades empíricas y las políticas públicas son la síntesis de las decisiones colectivas ante el conjunto de riesgos socialmente interpretados, lo que las hace modificables.

## 1.2 ¿Cuál es la relación con el Estado?

Hablar de bienestar en esta perspectiva implica reconocer al Estado como actor clave en la recaudación de los recursos colectivos, y a la vez en la redistribución de los mismos. Implica también, reconocer su rol como regulador del funcionamiento del mercado en general y en materia de bienestar de las relaciones laborales específicamente. Como dice Macaulay en J.Martínez (2007) “Una de las principales funciones del Estado es la regulación de las relaciones sociales: entre el capital y el trabajo, entre la ciudadanía y el Estado, entre hombres y mujeres”. En este marco el Estado tiene un lugar a determinar empíricamente, no solo en términos de presencia o ausencia, sino de tipos de presencia (Esping-Andersen, 1990).

Esta fuerza del Estado radica en su poder vinculante con base en la autoridad. Sin embargo, no es un ente todopoderoso que regula estas cuestiones, las definiciones son procesos más o menos democráticos en donde varios actores expresan sus intereses. Mercado, familia y comunidad son también actores ineludibles en la construcción de bienestar. El modelo de desarrollo y las pautas de socialización existentes definen la relación entre ellos. Esa relación se llama “régimen de bienestar”. Se puede, en principio, tomar la definición clásica de “régimen de bienestar” como “...la forma conjunta e interdependiente en que se produce y distribuye el bienestar por parte del estado, el mercado y la familia” (Esping-Andersen, 1990: 53). “Los regímenes son a los países lo que

---

<sup>2</sup> En este sentido entendemos un “paradigma” en políticas públicas como “el conjunto relativamente articulado de proposiciones sobre la realidad y sobre cómo debe ser abordada” (J. Martínez, 2008).

las estructuras sociales son a las personas: es decir, son arquitecturas que, si bien no determinan mecánicamente las oportunidades de los individuos y los colectivos concretos, sí inciden fuertemente en los tipos y grados de oportunidades disponibles” (J. Martínez, 2008:56).

Siguiendo a Esping-Andersen la característica más importante de los “estados de bienestar” es la capacidad de los mismos para ampliar los derechos sociales según el nivel de “desmercantilización” y de “estratificación social”. La desmercantilización es definida como políticas que liberan a las personas de la dependencia del mercado y la “estratificación social”, entendida entonces como la forma de alcanzar la igualdad social. “... El Estado de Bienestar no es sólo un mecanismo que interviene en la estructura de la desigualdad y posiblemente la corrija, es un sistema de estratificación en sí mismo, es una fuerza activa en el ordenamiento de las relaciones sociales” (Esping-Andersen, 1990: 44). Es así que al conjunto de las políticas sociales de los países “desarrollados” que estudia el autor se las puede clasificar en tres tipos de regímenes de bienestar: liberal<sup>4</sup>, conservador<sup>5</sup> y socialdemócrata<sup>6</sup> según su lógica de organización, estratificación e integración social. Estos serían los tres mundos del estado de bienestar.

En Latinoamérica sin embargo, y sin pretensiones de generalizar, la situación es claramente diferente. Nos encontramos ante los países del globo con la mayor desigualdad social. Nos preguntamos al decir de Juliana Martínez (2008): “¿no es un eufemismo hablar de bienestar?”.

En este sentido es fundamental comprender que en los países periféricos los gobiernos tienen doble tarea, mercantilizar tanto como desmercantilizar, “El trabajo se mercantiliza exitosamente cuando la mayoría de la gente depende del trabajo remunerado, y cuando los niveles de remuneración son determinados por fuerzas de mercado” (Esping-Andersen en Juliana Martínez, 2008). En sistemas donde el bienestar se encuentra fuertemente ligado al mercado laboral y especialmente ligado a la concepción del hombre ganapán, la imposibilidad de acceder al mismo mercado implica usualmente la desconexión del grupo familiar de la malla protectora del régimen de bienestar.

Asimismo, cuando analizamos un “paradigma” o el tipo de “régimen de bienestar” social para reconocer el tipo de arreglo institucional en América Latina no se pueden aplicar en forma mecánica las tipologías aplicadas a los países desarrollados. En América Latina no se

---

<sup>4</sup> También llamado residual debido a que se entiende que el “Estado debe apoyar a aquel residual humano que es incapaz de velar por su propio bienestar, es decir, a los más pobres. En este paradigma “lo social” se restringe al terreno de la pobreza, concebida como un problema atribuible a deficiencias personales y no a problemas sistémicos. Las normas para la asistencia social son estrictas, frecuentemente asociadas a procesos de estigmatización y los beneficios suelen ser modestos, ya que se piensa que los beneficios excesivos reducen la motivación para trabajar. Sus efectos desmercantilizadores son mínimos.” (C. Barba, 2007:4).

<sup>5</sup> También llamado corporativo, pone al Estado y las instituciones públicas en el centro del proceso socioeconómico, como distribuidoras de beneficios sociales que se reparten siguiendo criterios de clase o estatus político, principalmente a asalariados, que cuentan con representación política; los beneficios no constituyen derechos universales, sólo se ofrecen cuando las capacidades de la familia para servir a sus miembros se han agotado y tienden a reforzar la estratificación social que se deriva de las capacidades políticas de los actores. Bajo este esquema la política social se forja como un mecanismo para disciplinar a los grupos sociales organizados y someterlos a la autoridad del Estado, así como para legitimar la acción estatal encaminada a lograr la integración nacional y el desarrollo económico”. (C. Barba, 2007:4).

<sup>6</sup> La institución por excelencia de este paradigma socialdemócrata o institucional, “ es la seguridad social universal; concibe los riesgos como consecuencias sistémicas de la operación del mercado y por ello asumen el bienestar individual como una responsabilidad colectiva, solidaria. Ello explica que “lo social” incluya en estos casos al conjunto de los ciudadanos y no sólo a los más pobres o asalariados organizados, como ocurre en los otros paradigmas. Este enfoque implica la implantación del principio de universalidad de las políticas sociales para fijar el derecho a un nivel mínimo de bienestar para todas las categorías y grupos sociales” (C. Barba, 2007:5).

puede hablar de un único régimen latinoamericano de bienestar, según Barba existe evidencia de al menos tres: los universalistas, los duales y los excluyentes. (C. Barba, 2007). Por su parte Wood y Gough (2004) explican como en América Latina y Asia (países estudiados por los autores) la presencia de los estados es casi nula y los niveles de desempleo son altos, por tanto proponen agregar dos categorías a la tipología de Esping-Andersen: régimen informal de seguridad y regímenes de inseguridad. América Latina se ubicaría en los regímenes de seguridad informal<sup>7</sup>.

En esta región la crisis de 1982 evidenció la crisis del viejo paradigma de bienestar y del comienzo de una nueva etapa modernizadora donde "...la integración social ya no se limita a la constitución de la nación y no se lleva a cabo exclusivamente por las acciones del Estado". (Sojo y Perez en C. Barba, 2007).

### **1.3 Algunos conceptos sobre integración social.**

El concepto de integración social coloca en un lugar relevante del análisis la noción de "solidaridad" necesaria entre las personas para asegurar cierta "cohesión" dentro de una sociedad. Las formas de interacción social que habilitan o inhiben la integración social pueden ser promovidas en mayor o menor medida a través de los espacios de intersección entre el Estado, el mercado y la sociedad civil.

A fines del siglo XIX el sociólogo francés Emile Durkheim analizó en su libro "La División del Trabajo Social" el proceso por el cual las sociedades occidentales pasan de ser sociedades "inferiores" a sociedades "superiores"<sup>8</sup>. Durkheim plantea como en las sociedades inferiores la dinámica de integración social es posible de acuerdo a la similitud de las conciencias, en estas sociedades primaba un mecanismo de "solidaridad mecánica" en donde los individuos están ligados a través de sus semejanzas. "Allí el primer deber es hacer que todo el mundo se parezca, que no haya nada personal ni en orden a las creencias ni en orden a las prácticas." (Durkheim, 1993:465), la conciencia colectiva está totalmente en consonancia con la conciencia individual, cada individuo comparte los mismos sentimientos, creencias, valores con la sociedad en su conjunto.

A través de distintos procesos los individuos y las sociedades van generando mayor diferenciación y por lo tanto de individualización crecientes. La división del trabajo basada en la especialización y la complementariedad de los individuos es característica de sociedades más avanzadas donde existe mayor "densidad" y "dinámica"<sup>9</sup>. En ellas el mecanismo de solidaridad es denominado "orgánico", aquí cada individuo tiene diferentes funciones y roles de acuerdo a su especialización. Esta característica es precisamente "el efecto más notable de la división del trabajo, ya que no es que aumente el rendimiento de

---

<sup>7</sup> Los regímenes de seguridad informal refieren a contextos calificados de capitalismo periférico en los que predominan Estados débiles que otorgan bienestar en base a relaciones de patronazgo y clientelismo, resultando así una incorporación limitada de la población a la vida socioeconómica. (en Midaglia, 2007).

<sup>8</sup> Los fundadores de la sociología rechazaron la separación de "la idea" y "la práctica", se encargaron de mostrar la existencia de la unidad de la acción social y desviaron la atención en el funcionamiento y la estructura de los sistemas sociales. Entre ellos Emile Durkheim intenta mostrar la existencia de una ley evolutiva: aquella del pasaje de sociedades inferiores donde prima la solidaridad mecánica a las sociedades superiores más modernas y complejas donde prima la solidaridad orgánica. Más adelante abandona la idea de una ley y mantiene la preocupación de analizar la evolución de las instituciones.

<sup>9</sup> La causa determinante de esta tendencia se encuentra en el incremento del tamaño y densidad habitual de las poblaciones y con el correspondiente incremento de la interacción social.

las funciones divididas, sino que las hace más solidarias” (Durkheim, 1993:71). A diferencia de las sociedades inferiores con solidaridad mecánica donde primaban las relaciones del “semejante por el semejante”, las sociedades superiores que funcionan mediante mecanismos de solidaridad orgánica son cada vez más complejas, más heterogéneas y a su vez tienen que estar más interrelacionadas para poder seguir siendo un todo. “En efecto, allí donde la solidaridad social existe (...) cuanto más solidarios son los miembros, más relaciones diversas sostienen, bien unos con otros, bien con el grupo colectivamente tomado, pues si sus encuentros fueran escasos, no dependerían unos de otros...” (Durkheim, 1993:75).

En las sociedades “modernas”, la integración social se convierte en un desafío, es necesario unificar la diversidad de las individualidades en un sistema que articule las diferentes funciones de cada individuo. Con frecuencia se ha denominado a esta diferenciación como “libertad” de las personas, lejos de serla “por el contrario, más bien consiste en un estado de dependencia” (Durkheim, 1987:468) que restringe la libertad individual y obliga a formar parte de un todo. Para ello, es necesario integrar los diferentes individuos y grupos a fin de no poner en riesgo la estabilidad del sistema social.

Si bien la dinámica de este tipo de sociedades obliga a las personas a tener lazos cada vez más fuertes y numerosos para poder mantenerse unido al grupo, esta determinación no se debe confundir, ya que, “no es que sea bueno llevar la especialización tan lejos como sea posible, sino tan lejos como sea necesario” (Durkheim, 1993:471). Pues entonces, ¿donde se encuentra el punto de equilibrio? No es posible en la dinámica social aplicar de antemano una regla capaz de asegurar un nivel de integración social, aunque si es posible, ampliar o reducir las formas de interacción social que harán más o menos posible la integración a partir de los espacios generados en la confluencia del mercado, el Estado y la sociedad civil.

Durkheim plantea como en los procesos de transformación de las sociedades hay ritmos particulares donde “la nueva vida que se ha desenvuelto como de golpe, no ha podido organizarse por completo...” (Durkheim, 1993:480). Cambios profundos se han sucedido en muy poco tiempo y algunas funciones se han disociado. “Lo que se necesita es hacer que cese esa anomia (...) atenuando cada vez más esas desigualdades externas” (Durkheim, 1993:480), transcurridos más de cien años, la integración social resulta un desafío particular para América Latina, se trata del continente con mayor desigualdad social<sup>10</sup>.

#### **1.4 Desintegración y exclusión social.**

Existe en las sociedades “zonas de vulnerabilidad”<sup>11</sup>, donde la desintegración social denuncia procesos en que los individuos no encuentran lugar donde ubicarse dentro de la estructura social, individuos apartados de las zonas de cohesión social sin condiciones para incluirse en ellas. Si se considera que este no es un fenómeno estático, las personas entran

---

<sup>10</sup> El Banco Mundial (2004) en su informe sobre desigualdad plantea que: “América Latina sufre de una enorme desigualdad....Se trata además de un fenómeno invasor que caracteriza a cada aspecto de la vida como el acceso, a la educación, la salud y los servicios públicos; el acceso a la tierra y a otros activos; el financiamiento de los mercados de crédito y laborales formales y la participación e influencia política”. (Banco Mundial en B. Kliksberg, 2005:2).

<sup>11</sup> R. Castel define la vulnerabilidad social como una zona intermedia, inestable que conjuga la precariedad del trabajo y la fragilidad de los soportes de proximidad. (1997:16).

tanto como salen de las zonas de vulnerabilidad, la exclusión social no implica un fenómeno de “una vez y para siempre”. Así como también se rechaza un marco de estratificación social, la falta de recursos admite –aunque con tensión- determinada integración.

El fenómeno de la desintegración y exclusión convive entre dos perspectivas: la francesa y la anglosajona. Desde la primera perspectiva la integración social se produce a través de las instituciones y está dada por las relaciones del individuo y la sociedad. La anglosajona, por el contrario, entiende que la integración social es un fenómeno de interacciones entre individuos que tienen libertad de realizarlas. “La concepción liberal subyacente en la tradición anglosajona lleva a que se considere que la exclusión social puede reflejar elecciones voluntarias de los individuos...Se enfatiza la acción individual como solución a los problemas sociales, a través de los incentivos a los individuos y con un peso importante del sector privado” (Andrea Vigorito et al, 2007:14).

Dentro de la perspectiva francesa Robert Castel (1997) y Pierre Rosanvallon (1995) entre otros, analizaron como la crisis de los mecanismos tradicionales de integración social basados en la sociedad salarial y en el “Estado de bienestar” profundizó la situación de vulnerabilidad en la sociedad.

Castel (1997) al explicar los cambios y los conflictos provocados por las disfunciones de la sociedad industrial naciente, relacionó a la “cuestión social”<sup>12</sup> con el conflicto que interpela a las sociedades en su capacidad para existir como un conjunto vinculado de interdependencias. EL pauperismo provocado por la revolución industrial dio cuenta por primera vez de este fenómeno, ocurrió el divorcio entre el orden jurídico político fundado sobre el reconocimiento de derechos ciudadanos, contrapuesto al orden económico que solo aportaba miseria masiva. Esta situación alertó a la sociedad liberal, quien temió por la situación que provocaba la industrialización salvaje. Entre la política y la economía aparece claramente el espacio del Estado social como sistema de regulación para equilibrar los desajustes del mercado.

De esta forma la “cuestión social” aparece como parte del proceso más general de desarrollo del capitalismo, donde, al afectarse las relaciones tradicionales de autoridad y de solidaridad, surgen nuevos actores colectivos con nuevas demandas políticas. Las reivindicaciones por igualdades socioeconómicas generaron un conjunto de políticas e instituciones para dar respuesta a los problemas de la pobreza y de la desigualdad. Ese conjunto de políticas e instituciones se denominó “Welfare State” o “Estado de Bienestar Social”, incluyendo bajo ese nombre, tanto las políticas e instituciones como la extensión de los derechos sociales de ciudadanía<sup>13</sup>. (S. Fleury et al, 2002:3).

---

<sup>12</sup> R. Castel define la cuestión social como “una aporía fundamental en la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura. Este fenómeno desafía la capacidad de una sociedad para existir como un conjunto vinculado por relaciones de interdependencias.” (1997:20)

<sup>13</sup> En cuanto a la ciudadanía, T.H.Marshall asume que las desigualdades del sistema de clases, pueden ser aceptadas siempre que la igualdad de la ciudadanía sea aceptada. Para el autor, el concepto de ciudadanía consta de tres conjuntos de derechos íntimamente relacionados, estos tuvieron diferente desenvolvimiento histórico y que produjeron la creación de diferentes instituciones políticas. Estos tres conjuntos de derechos son: los derechos civiles (S XVIII), los derechos políticos (S XIX) y los derechos sociales (SXX). “Así, el componente social de la ciudadanía debe entenderse como parte integrante de las propuestas económicas y políticas que dieron lugar a los llamados Estados de bienestar” (C. Midaglia, 2001:168)

Al culminar el siglo XX la conquista y la ampliación de los derechos a través del trabajo obrero y la salarización de los individuos hicieron despertar nuevas fuerzas liberales que promovieron la retracción del Estado. En sociedades tradicionales, el Estado de bienestar se construyó fuertemente ligado al empleo formal, la aplicación de seguros sociales permitió resolver las dificultades que impusieron en su momento la urbanización y la industrialización. Los seguros sociales "...representaron la ejecución de un contrato en el cual el Estado y los ciudadanos estaban igualmente implicados" (P. Rosanvallon, 1995:24).

En los 80 comenzó una "etapa de reformas"<sup>14</sup> de corte neoliberal, también denominadas de orientación al mercado en donde se destacan entre los diversos cambios de orientación en la política pública la flexibilización, precarización y desregulación laboral. Los clásicos esquemas de bienestar basados en el mercado de trabajo dinámico, parecen no corresponder con esta nueva fase de acumulación capitalista que pierde la capacidad de enfrentar los nuevos riesgos sociales. Las nuevas políticas neoliberales implementadas en este período instalaron la "nueva cuestión social", millones de "excluidos" alejados e imposibilitados de las relaciones productivas y sociales se convirtieron en "inútiles para el mundo" (R. Castel, 1997).

Mientras el "Estado de bienestar" se construyó como un derecho compensador, que funciona cubriendo períodos cortos en el que las personas se encuentran enfermas o desempleadas. El fenómeno de la exclusión deviene inadecuado ante estos términos, planteando la imposibilidad de devolver a las personas a la inclusión laboral. El "paradigma asegurador" dentro del "Estado de bienestar" se agotó y el principio implícito de justicia y solidaridad que descansaba en esta modalidad pasó de un fenómeno de naturaleza aleatoria a un estado estable. "La seguridad social ya no aparece más como el centro aglutinador del progreso social. En lo sucesivo, ya no cubre más que una parte del campo llamado social" (P. Rosanvallon, 1995:32).

El trabajo, en tanto tal, es más que el trabajo, y por tanto el no trabajo, es más que el desempleo. El desempleo en este sentido hace referencia a la desafiliación, el trabajo mediante los mecanismos de solidaridad, confianza y referencia ha sido el "gran integrador". ¿Qué sucede hoy que ha desaparecido esta herramienta y ha surgido con fuerza el dilema del "trabajador sin trabajo"? El Estado tiene aquí un papel importante "Se necesita un actor central que conduzca estas estrategias, obligue a los participantes a aceptar objetivos razonables y vele por el respeto de los compromisos" (R.Castel, 1997:391).

Se trata de incluir en este análisis la situación de individuos que "ubicados como en situación de flotación en la estructura social, pueblan sus intersticios sin encontrar un lugar asignado." (R. Castel, 1997:15). La exclusión y la vulnerabilidad queda sujeta al lugar que ocupan las personas en la división social del trabajo, de la participación en espacios comunitarios de socialización y de la protección social que "cubre" a las personas ante riesgos sociales.

---

<sup>14</sup> "Los últimos veinte años presentan un panorama de reformas de las características centrales del modelo clásico de bienestar, con especial atención en las áreas tradicionales de acción pública. Es una época guiada por orientaciones de corte liberal que pretendieron desmontar ciertas estructuras del Estado". En este sentido eliminar los monopolios públicos, desregular los mercados, incorporar la iniciativa privada y abrir la economía son algunas de las modificaciones implementadas (C. Midaglia, 2009:1)

### **1.5 Reforma de Estado: cambios estructurales, avances tecnológicos y aceleración de los procesos sociales.**

Como se ha expuesto a finales del siglo XX comienza una “etapa de reformas” que responden al nuevo modelo de desarrollo económico. Las nuevas pautas tecnológicas de innovación, han provocado modificaciones importantes en las estructuras del mercado laboral, provocando mayor división del trabajo.

En esta época la empresa en tanto ámbito integrador comienza a expulsar grupos poblacionales que no le son lo suficientemente productivos. En el marco de las transformaciones tecnológicas la capacitación permanente resulta un seleccionador compulsivo que expulsa parte de la masa de trabajadores, generalmente los más viejos, pero que aún no se encuentran en edad de jubilarse. El ámbito empresarial tampoco abre sus puertas a trabajadores jóvenes que aun no consiguieron el nivel de calificación necesario. Se ha creado un mercado secundario de trabajo precario que deja a las personas disponibles a cualquier tipo de llamado y en esa medida también serán descartados ya que los mismos no están asociados a los mecanismos colectivos de defensa de sus derechos. Un paso más que agrava la situación es la tercerización de los servicios. El proceso de precarización del trabajo está regido por las exigencias tecnológicas que exigen la productividad y la competencia en la economía mundial dentro del capitalismo actual. (Taylor-Gooby en C. Midaglia, 2009:2).

Simultáneamente a las transformaciones en el mercado de trabajo, las unidades familiares fueron sometidas a las tensiones provocadas por los cambios procesados en los patrones clásicos de socialización. El eje de integración se fue trasladando desde las instituciones primarias como la familia y comunidad hacia el mundo laboral, hoy estos cambios alteraron profundamente los arreglos familiares. Se trata de las modificaciones en los roles domésticos que enfrentan a hombres y mujeres ante esta situación. Las mujeres han ampliado el nivel de estudios y se han incorporado en forma creciente al mercado de trabajo. (L. Moreno, 2003). El casamiento ya no parece un contrato razonable en la formación de arreglos familiares. Conjuntamente a estas modificaciones en los patrones de integración se procesan cambios demográficos como el envejecimiento poblacional, el corrimiento del calendario en la fecundidad y la disminución en las tasas de natalidad de acuerdo al estrato social. Ron Lesthaeghe y D.J. Van de Kaa (1986) describieron estos procesos definiéndolos como la “segunda transición demográfica” para dar cuenta de los cambios producidos a partir de 1960.

Estos aspectos hacen evidente que bajo este nuevo contexto económico los dos agentes clásicos encargados en la modernidad de la integración social -la familia y el mercado laboral- están procesando cambios profundos dando lugar a una nueva estructura de riesgos que intensifican la desigualdad y la diferenciación. Los jóvenes, las mujeres y los grupos más pobres son los grupos más desfavorecidos en cuanto el acceso al trabajo y el goce de bienes y servicios.

## 1.6 Reducción del Estado, focalización y descentralización.

En medio de esta situación, en la década de los 80 se cristalizaba el empuje neoliberal, y con él también vinieron los ajustes del Estado que debía responder en forma eficiente a las nuevas necesidades económicas y financieras. Varias fueron las reformas, en particular se destacan en el área social: la “focalización”<sup>15</sup> y la “territorialización”<sup>16</sup> de las políticas públicas. “El cambio signa el pasaje desde políticas llevadas a cabo en nombre de la integración, hasta políticas conducidas en nombre de la inserción” (R. Castel, 1997:422). Las políticas de “integración” son aquellas que buscan grandes equilibrios, son intentos de ampliar el acceso a todas las personas a los servicios sociales buscando un mejor reparto de las oportunidades. En cambio las políticas de “inserción” son las que obedecen a una lógica de discriminación positiva, donde los beneficiarios serán aquellos que menos tienen.

Comienza en este período una etapa de discusión acerca de cómo hacer más eficiente la intervención pública ante una situación social que no ocultaba el aumento de la pobreza y la desigualdad. En este sentido la discusión se procesó entre los gobiernos y los organismos multilaterales<sup>17</sup>. Claro que si bien la discusión se enmarcaba en la eficiencia de los programas bajo la lógica de “darle a cada uno lo que necesita”<sup>18</sup>, no se discutió como la “focalización” implica nuevas tecnologías institucionales para su implementación, además de numerosos técnicos capaces de instrumentarla. Esto genera a su vez nuevos gastos destinados a otro grupo, el de “los expertos”.

El universalismo que había caracterizado hasta el momento a la “Seguridad Social”, no se adaptaba a las necesidades impuestas por la nueva orientación económico-financiera, la cual presionaba para retirar al Estado de las cuestiones sociales. Dice P. Rosanvallon (1995): “La segmentación de las prestaciones sociales está de moda...la idea general es que la selectividad constituye una solución para hacer frente a la crisis financiera que atraviesa por doquier al Estado providencia”. El principio universalista estuvo históricamente en “el corazón” de la concepción cívica y nacional de la Seguridad Social y formaba parte de una idea simbólica que recordaba y prometía una mejor forma de organizar la distribución de los recursos. La nueva etapa de reformas instala en la agenda política la necesidad de contar con una nueva modalidad de gestión: “focalización” de las prestaciones en las poblaciones más vulnerables.

---

<sup>15</sup> Focalización es identificar con la mayor precisión posible a los beneficiarios potenciales y diseñar el programa con el objetivo de asegurar un alto impacto per cápita en el grupo seleccionado...” (R. Franco, 1996:18).

<sup>16</sup> “En este sentido, toda política, sobre todo desde la descentralización, esta territorializada, pues debe aplicarse localmente a un territorio” (Castel, 1997:432).

<sup>17</sup> “Tras el debilitamiento de los actores que sustentaban el proyecto industrializador basado en el mercado interno y el debilitamiento de los Estados nacionales de la región, se redefinió el escenario para las políticas públicas por medio del claro fortalecimiento de un nuevo conjunto de actores nacionales e internacionales que incluye a élites planificadoras gubernamentales o de organismos internacionales como el BM, el BID y el Fondo Monetario Internacional (FMI), funcionarios públicos y ministros de finanzas, sectores gerenciales y profesionales, inversionistas financieros y asesores internacionales, quienes coinciden en la necesidad de realizar una serie de reformas encaminadas a establecer economías abiertas manejadas mediante políticas macroeconómicas prudentes” (C. Barba, 2007:10)

<sup>18</sup> Esta concepción se basa en la idea de justicia de John Rawls, el cual pertenece al concepto intermedio de justicia, “la justicia es la primera virtud de las instituciones sociales, como la verdad lo es en los sistemas del pensamiento. (...) El objeto de la justicia es la estructura básica de la sociedad, la justicia consiste en que en esa estructura no se hagan distinciones arbitrarias entre las personas al asignar los derechos y deberes básicos y (en que) las reglas determinen un balance adecuado entre prestaciones competitivas y las ventajas de la vida social” (E. Díaz et al, 2002:15).

En síntesis, la discusión se divide entre quienes entienden que la “focalización” oculta procesos de mayor discriminación y desintegración social y quienes entienden que la focalización es una herramienta eficiente a la hora de aplicar una política ante recursos limitados, en este grupo se ubican los organismos internacionales.

Los organismos internacionales como el Banco Mundial junto a otros (UNICEF, UNESCO y OCDE) son quienes impulsan la aplicación de políticas focalizadas. La emergencia y aplicación de estas políticas debe entenderse en el marco de la crisis socio-económica y política que experimentó la región en la década de los ochenta, luego del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones (ISI). La opción por este nivel se enmarca bajo la lógica de racionalización de gastos, asignación eficiente de fondos escasos (Bonafant y Tarabancu, 2003:13). Estos organismos afirman que la focalización es una estrategia de menores costos que permite intervenir en sectores pobres.

Abundan los autores que argumentan a favor del primer grupo, pero entre ellos la autora X. Baraibar (2003) sostiene que las políticas focalizadas tienen un carácter liberal o residual y tienden a favorecer la mercantilización de las personas. Como ya hemos expuesto: “La mercantilización de la vida social contrae la dimensión social de la ciudadanía”. La focalización de programas según la autora implica la individualización de lo social, la psicologización de la pobreza, moralización, estigmatización y evaluación de las trayectorias individuales para el acceso a la protección social. Por otra parte el hecho de seleccionar la población más vulnerable deja fuera cierta población pobre que no está en situación de indigencia.

P. Rosanvallon (1995) explica con razón, como este tipo de política señala con el dedo la simplificación sociológica inherente al principio de selectividad que recorta en dos partes a la sociedad: los beneficiarios y los demás. Y aquí surge el siguiente cuestionamiento ¿Dónde pasar raya? En definitiva estas políticas selectivas tienen que resolver ante la eficacia económica: menor costo, pero menos gente y más desconformidad o mayores costos para llegar a ciertos niveles de conformidad. “Sin embargo no es posible limitarse a un razonamiento económico”.

Por otro lado y dentro del mismo marco de reformas, surge la “descentralización”<sup>19</sup> de las políticas. Esto implica el corrimiento en la gestión desde el nivel central hacia cada una de las localidades, traspasándoles recursos y poder político. (C. Serrano, 2005).

El problema más relevante que enfrenta la política territorial refiere particularmente a la incapacidad de manejo de los conflictos, y la imposibilidad de negociar colectivamente, al menos, con la fuerza que sí puede resolverlo el poder central. (R. Castel, 1997). Por otra parte la competencia fiscal entre localidades para traer inversiones a su territorio, puede provocar una carrera hacia niveles impositivos cada vez más bajos y esto puede implicar la pérdida colectiva de los recursos fiscales necesarios para el financiamiento del Estado.

---

<sup>19</sup> “Básicamente, la descentralización y la centralización son dos principios organizativos que nos describen la relación –la distribución del poder- entre un centro y una periferia en cualquier institución u organización política, económica o social”. (A. Veneziano, 2002:2).

Si bien existen buenos argumentos a favor de la descentralización como es el aumento de servicios estatales a nivel local y una mayor participación ciudadana en la elaboración de programas sociales locales y un gasto más eficiente, nuevamente no es evaluado el costo técnico que implica este tipo de gestión que depende particularmente del control a través de evaluaciones técnicas que den cuenta del desempeño de cada uno de los micro emprendimientos. (A. Veneziano, 2002).

## **Capítulo 2. –ANTECEDENTES-**

### **1.1 ¿Cuál es la trayectoria del Bienestar en Latinoamérica?**

A partir de la crisis de los 80 en América Latina “...se puede hablar de la decadencia del viejo paradigma regional de bienestar y de la apertura de una nueva etapa modernizadora que puede catalogarse como globalizada, con inicios y ritmos propios en cada país” (C. Barba, 2007,10), paradigma que según Barba puede ser definido como “residual dislocado”<sup>20</sup>, haciendo referencia a quienes lo pensaron (organismos internacionales como BM y FMI) y para quienes lo pensaron (los más pobres).

En Latinoamérica el papel del Estado fue central tanto por su presencia como por la ausencia de asignación y distribución de recursos. En principio cabe resaltar que los países latinoamericanos registran permanentes tensiones entre similares tendencias regionales y las particularidades nacionales (J. Martínez, 2008), en otras palabras los procesos de implementación de reformas en la región si bien presentan algunas regularidades no son homogéneos. En la región, no hubo un solo y único modelo de bienestar, es un error pensar que, debido a su manifiesta disfuncionalidad, el régimen de bienestar debe ser sustituido por otro de carácter también regional. (C. Barba, 2007). Es clara J. Martínez (2008) al decir que las experiencias nacionales variaron según la situación de cada país según variables como: el desempeño macroeconómico y la herencia institucional; la capacidad técnica y las políticas públicas; la voluntad política de los Estados y los gobiernos; la desigualdad y la pobreza; la posibilidad de reclamo. La “cuestión social” latinoamericana requiere de un abordaje académico y político particular.

A diferencia de Europa, Latinoamérica procesó las reformas en un contexto económico y político muy desfavorable, la región debía enfrentar la fuerte crisis económica que atravesaban los países sobre la década del 80. En los años 60 y 70 gran parte de la región vivió bajo dictaduras militares que provocaron el congelamiento y la postergación de las demandas sociales relativas a la protección social, reprimiéndose en particular la acción colectiva. Por otra parte la matriz de protección donde operó la reforma también presentaba características propias: bajos niveles de cobertura y estratificación de los beneficios, cuestiones que favorecieron históricamente la desigualdad y la pobreza. (C. Midaglia et al, 2009:5).

---

<sup>20</sup> Este carácter se confirma por el nuevo rol atribuido al Estado como garante de la estabilidad macroeconómica y por la subordinación de la política social a la disciplina fiscal y presupuestal; también por la tendencia a reducir “lo social” a problemas de pobreza extrema y vulnerabilidad, dejando a un lado la construcción de ciudadanía social. (C. Barba, 2007,11).

Las reformas durante estos años se construyeron sobre un conjunto de diagnósticos y recomendaciones que interpelaban el rol del Estado en tanto agente central en la asignación de los recursos económicos y sociales. En el proceso de estas discusiones y diagnósticos, si bien “sobraba evidencia acerca de la responsabilidad de los cambios en las estructuras y flujos de los mercados financieros internacionales en el desencadenamiento de la crisis...”(L. Andrenacci y F. Repetto, 2006:12) la responsabilidad fue atribuida al agotamiento del modelo “desarrollista” por incluir una fuerte presencia estatal.

En esta etapa, el paquete de reformas era más que “...un asunto de ingeniería interna, se estaba gestando una comprensión diferente sobre el rol y perfil del Estado en un mundo global que tiene relación con cambios en el desarrollo del capitalismo y de lo social a escala mundial” (C. Serrano, 2005:19). Las nuevas tendencias neoliberales consideraban que se debía bajar los costos de la política social, el antiguo modelo no podía responder a las nuevas necesidades económicas y, por tanto, se debía reemplazar por un conjunto de programas de “combate a la pobreza”: políticas de “focalización”. Los Estados reorganizaron la intervención trasladando la asignación de recursos basada en el concepto de “derechos” hacia la asignación de recursos basada en el concepto de “necesidad”.

Hacia el final de la década del 90 expone C. Serrano (2005), comienza un ciclo de nuevas modificaciones en el sistema de protección social, instalándose un conjunto de mega intervenciones de alcance nacional cuya pauta de operación se centra en transferencias monetarias para los más pobres. Estos programas están orientados a colaborar con las familias para superar la crisis de ingresos, pero además estos programas apuntan a la formación de capital humano por la vía de ligar la transferencia a la condición de que los beneficiarios asuman otras responsabilidades: programas de transferencias condicionadas. Ejemplo de las mismas son Bolsa familia de Brasil, Jefas y Jefes de hogar en Argentina, Plan Nacional de Emergencia en Uruguay, entre otros.

De esta forma “La atención a las nuevas y viejas vulnerabilidades así como la insuficiencia económica, se transformó en un campo fértil para instrumentar todo tipo de ensayos en materia social y con escasos impactos para reconvertir las condiciones de pobreza de la población beneficiaria” (C.Midaglia et al, 2009:7). De esta manera, en los últimos veinte años no se modificaron sustantivamente los contingentes de los ciudadanos. “Esto es indicativo de que es tiempo de revertir la impronta que asumió el movimiento reformista latinoamericano caracterizado por una disociación o paralelismo en la revisión de los servicios públicos contributivos y no contributivos, a lo que se le agregó cierto ensayismo en materia de proyectos de combate a la pobreza.” (C.Midaglia et al, 2009:10).

## **1.2 ¿Cuál es la trayectoria del Bienestar en Uruguay?**

Si bien Uruguay compartió los procesos regionales, se destacan algunas particularidades, y, es en estas particularidades que se intenta centrar este capítulo. Uruguay en los años 60 “se presentaba como un país modelo en el campo social y político en el escenario latinoamericano”. (C. Midaglia, 2005:2). Esto no es menor, sobre este edificio de bienestar se aplicó el paquete de reformas neoliberales implementadas en toda América Latina. A pesar

de que la instrumentación fue “gradualista”<sup>21</sup> logró impactar en nuestro “régimen de bienestar”. “En rigor puede afirmarse que el viejo edificio de Estado social se agotó a fines de los 60. Diversas políticas de parche lo mantuvieron vivo hasta los 90, cuando los embates liberales transformaron un edificio con fracturas, en un mutante irreconocible respecto a su pasado” (F.Filgueira et al, 2006:11), esta reconversión se realizó mezclando las piezas del pasado con otras piezas nuevas que se fueron agregando en forma superpuesta. Luego de varios años de ajustar la política pública para adecuar el sistema de bienestar a los nuevos requerimientos económicos y financieros internacionales, estalló en el año 2002 una fuerte crisis económica. En este contexto debe asumir en el año 2005 el nuevo gobierno de izquierda con la promesa de trabajar en el “campo social” en pos de contribuir con la integración de nuestra sociedad.

De alguna forma la historia del “bienestar” en nuestro país tiene un feliz comienzo, se destaca, en este sentido una de las características fundamentales del sistema de protección del bienestar en Uruguay es la temprana institucionalización de las políticas sociales. “La centralidad del Estado junto con la orientación universalista de las políticas sociales desplegadas llevó a que prácticamente no existieran instituciones sociales proveedoras de protección social en el ámbito privado, y menos aún prestaciones focalizadas dirigidas a grupos específicos. (C. Midaglia, 2000). Las escasas medidas de esta naturaleza no sólo fueron marginales en el sistema de bienestar sino que se proyectaron subsidiarias de los servicios universales.

Hacia 1970 el país contaba con un sistema que protegía de alguna u otra forma a la mayor parte de la población a través del seguro social, los servicios de salud, y la educación inicial, primaria y secundaria para toda la población. Según F. Filgueira (1998) otra característica central de estos sistemas la constituye la fuerte estratificación de beneficios, condiciones de acceso, y rango de protección. En este sentido fueron algunos grupos minoritarios como: los auto empleados, el sector informal, los desempleados crónicos, y trabajadores rurales, quienes se incorporaron más tardíamente y con peor suerte a los beneficios.

En las tres primeras décadas del SXX el país consolidó el sistema de protección social. En los años siguientes, bajo un modelo de desarrollo por sustitución de importaciones el sistema de bienestar se fortaleció sobre las relaciones laborales, los rasgos universalistas se extendieron progresivamente hasta el golpe de estado del año 73. Si bien a partir de la ruptura institucional no se desmontó el andamiaje de servicios sociales ofrecidos, ni se registraron grandes cambios en el porcentaje de gasto público social, se reasignó el gasto social afectando la calidad de los servicios, especialmente en el área de salud, educación y previsión social. (H. Davrieux, 1991).

Se debe destacar según E. Castellano (1996) el papel estratégico que caracterizó al Estado desde los comienzos del sistema social, anticipándose a los problemas sociales emergentes. Esto fomentó la generación de una cultura política democrática y estatista que asocia la intervención del Estado con la redistribución social necesaria para mantener vigente el

---

<sup>21</sup> El término “gradualista” hace referencia a las modificaciones realizadas en la original matriz de bienestar, en este sentido se privatizaron algunas áreas del sistema de seguridad social, mientras que en otras como la educación, se profundizó la intervención del Estado. (en Midaglia et al, 2009).

sistema democrático.

Importa señalar que el régimen social uruguayo no escapó de cierto grado de estratificación de los beneficios, en particular los relativos a las prestaciones vinculadas a la seguridad social. Sobre este aspecto, los estudios nacionales presentan ciertas divergencias: para algunos analistas el sistema tuvo rasgos significativos de diferenciación en las prestaciones, calificándolo en términos de “universalismo estratificado” (F. Filgueira, 1998). Para otros, en cambio, los grados de estratificación de beneficios fueron menores, dando lugar a una matriz de bienestar de tipo socialdemócrata. Más allá de estos enfoques “no hay lugar a duda que en el escenario latinoamericano el sistema de bienestar uruguayo no solo se inauguró temprano sino que fue lo suficientemente inclusivo de los diversos sectores sociales.” (C. Midaglia, 2005:3).

Luego de la dictadura, la primera administración democrática restauró en forma provisoria algunos mecanismos de canalización de demandas de los trabajadores: los consejos de salario, lo que puede verse como un estado de “impasse” ante las intenciones futuras de aplicar profundos cambios. A partir de mediados de la década de los 80 aparecen tímidos cambios en materia social. Aparecen tímidamente los programas orientados a la población más vulnerable. “No obstante en esa etapa el sistema de provisión social mantuvo su perfil universalista y sectorial” (C. Midaglia et al, 2009: 11).

Cabe resaltar, en relación a cuestiones de género como si bien desde la vuelta a la democracia el tema estaba presente recién en 1996 se regulan las situaciones de violencia doméstica. En esta época surgen además, varios programas del tipo focal, destinados en general a grupos de mujeres. Lo que no quiere decir que interpelen al conflicto género y desigualdad.

El Uruguay de cara al Siglo XXI se debía modernizar y las razones esenciales que motivaban esta reforma fueron: “liberalizar” las protecciones económicas, la sociedad envejecida suponía un costo muy alto acarreado problemas de sustentación económico-financiero, el aumento de la pobreza, cambios en “la familia” como unidad primaria de socialización, cambios demográficos como la baja fecundidad y el aumento de la vejez entre otros. Ante esta situación las estrategias utilizadas para reformar el viejo sistema de protección se pueden calificar en “un mix entre la tradición y la innovación” (C. Midaglia, 2005:5).

La década del 90 abre una etapa reformista, múltiples cambios asociados al nuevo paradigma de políticas sociales se instrumentaron en pos de redefinir la original matriz de bienestar. Se implementó una amplia gama de programas orientados a la población más vulnerable, inscriptos en la órbita del ejecutivo y financiados en base a endeudamiento externo. De esta manera cuestiones relacionadas a la pobreza y por ende a la inclusión social, dejaron de manejarse por las tradicionales vías institucionales. (C. Midaglia, 2005:12).

Surge un paquete importante de propuestas dirigidas exclusivamente a los más pobres, en muchos casos se inauguraron nuevas agencias públicas para su ejecución. Todas estas reformas implicaron una ingeniería institucional que complejizó al aparato estatal central, allí donde la operativa debilitaba la esfera social se montó un tipo de estructura institucional del tipo “by pass”, en esta etapa quedaba de manifiesto el status secundario de estas nuevas

estrategias de protección. “La reforma pecaba de un concepto de modernización un tanto ingenuo, en la medida que los cambios propuestos en los sistemas de protección podían ser revertidos con relativa facilidad”. (C. Midaglia, 2005:9).

La tercerización de los servicios sociales por agentes privados y civiles y el cuestionamiento al universalismo de las políticas públicas, requiere sin lugar a dudas un cambio en el rol del Estado. Estas tercerizaciones evidencian ciertas dificultades de control económico-financiero sobre los recursos transferidos a las organizaciones encargadas de la ejecución de los programas. Estas dificultades se vuelven aún más complejas ante las nuevas estructuras institucionales de “by pass” que corren como sistemas paralelos a los ya instalados. (C. Midaglia, 2005).

En el año 2005 después de 170 años de gobiernos de derecha, asume el gobierno en un hecho histórico una fuerza política del espectro ideológico de izquierda el cual tiene por delante un conjunto importante de desafíos e interrogantes, así como también el compromiso manifiesto de intervención en el área de la integración social y la distribución del bienestar. Este nuevo gobierno comienza su gestión con tres medidas fuertes de cambio en el área social: la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) como órgano coordinador de las políticas sociales, la recreación de los Consejos de Salario y el buque insignia que fue “El PANES” plan nacional de atención a la emergencia.

El MIDES implicó una gigantesca tarea, establecer ámbitos de coordinación entre los diferentes organismos públicos ejecutores de políticas públicas sectoriales. En este sentido el desafío de este ministerio es la adquisición de poder necesario para poder cumplir con los cometidos que le fueron asignados por ley.

Los Consejos de Salario se reactivaron luego que en el año 90 se desmontaran los canales de negociación colectiva. Este ámbito institucional permite la negociación salarial, y forma parte de las herramientas para enfrentar el conflicto capital-trabajo. Los componentes de la negociación son: el Estado, las empresas y los trabajadores.

El PANES, es un programa transitorio de transferencias condicionadas, fue creado para dar respuesta a la emergencia social que vivía el país luego de pasar en el año 2002 por una crisis económica que agravó la situación que se venía gestando. Este programa de tipo “focalizado” se orienta a la población en situación de “indigencia”. Dice el presidente Dr Tabaré Vázquez (2008): “se trataba de generar condiciones para encontrar las rutas de salida de la indigencia y la pobreza, de aportar respuestas a las demandas y necesidades más básicas sobre todo en alimentación y salud; pero también debería promoverse procesos de carácter socioeducativo acorde a un enfoque en el cual se complementan las dos dimensiones fundamentales de aquella política social que se precie de ser emancipadora: la dimensión asistencial y la dimensión promocional”. Este programa se suma a los ya mencionados programas de transferencia condicionada implementados en la región como son Chile solidario en Chile, Fome Zero en Brasil, Oportunidades en México, entre otros.

Terminado el PANES a finales del 2007, el gobierno implementó el Plan de Equidad, que según dijo el presidente este plan “materializa y profundiza la estrategia de superación de la pobreza y reducción de la desigualdad social como condición de un país integrado e

incluyente” (en cuaderno Dr. Tabaré Vazquez, 2008:3). Este programa está abocado a la transformación del sistema de protección social, orientado a la universalización de las políticas sociales, integrando reformas de salud, educación, sistema previsional, asistencia a la vejez, a la mujer, el empleo entre otras. El Plan de Equidad tiene como principal orientación “que nadie quede librado solo a su suerte”, de esta forma el Estado asume un nuevo papel en el actual “régimen de bienestar”.

A partir de esta nueva etapa en la política pública nacional, se hace necesario reconocer cual es el nuevo repertorio en política social implementado a partir del año 2005, fecha en que asume un nuevo gobierno. Se destaca la creación de un nuevo organismo (MIDES), que tiene entre otras, la finalidad de regular la política social, este hecho implica reconocer un nuevo rol del Estado. Es así que, resulta relevante analizar a partir de los programas sociales que implementa la Administración Central, cuáles son los espacios de interacción que el Estado promueve y cuales los que inhibe de cara a la protección social. En síntesis, implica reconocer cual es el papel asumido por el Estado ante “la cuestión social” actual.

### **1.3 Repertorio en Políticas Sociales**

En el año 2005 a partir de la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) surge la necesidad de conocer la oferta pública en materia de Bienestar Social. El MIDES se crea a partir de la Ley Nº 17.866 del 21 de marzo del 2005, que entre otras atribuciones, el artículo 9, incisos D) y G) le confieren “Diseñar, organizar y operar un sistema de información social con indicadores relevantes sobre los grupos poblacionales en situaciones de vulnerabilidad, que permita una adecuada focalización del conjunto de políticas y programas sociales nacionales; y proporcionar información y asesoramiento sobre los programas disponibles para quienes se encuentran en situación de indigencia o extrema pobreza”. A partir de esta ley se le encomienda al MIDES construir una visión estratégica y global de las políticas sociales.

El Ministerio a través de la Dirección Nacional de Políticas Sociales y la Dirección de Evaluación y Monitoreo en el marco de un convenio con el Instituto de Ciencia Política (ICP) de la Facultad de Ciencias Sociales (UdelaR) crea el Repertorio en Políticas Sociales (RPS). Construyendo así una herramienta para llevar a la práctica la coordinación del conjunto de las políticas sociales implementadas por diferentes organismos del Estado, de manera de lograr un uso más eficiente de los recursos, y por tanto mejorar la cobertura del sistema.

El mencionado Repertorio constituyó el primer esfuerzo por abarcar la información acerca de la amplia gama de programas sociales que brinda el Estado, es decir la oferta pública en el campo social. Dentro de los objetivos del mismo está “... la construcción de un sistema de información del conjunto de prestaciones sociales que brinda el Estado uruguayo con el fin de conocer en profundidad cómo se configura el sistema de protección y bienestar nacional” (C. Midaglia y otros, 2008:11).

El RPS se nutre de la información de programas sociales implementados por el Estado tanto a nivel nacional para los años 2005, 2007 y 2008, como departamental para el año 2007. Por otra parte también se desarrolló una aplicación informática capaz de sistematizar y permitir consultas de la información relevada: “Observatorio Social de Programas e Indicadores”.

Dicho Observatorio tiene la cualidad de superar los diagnósticos parciales, así como la fragmentación de información en la esfera estatal.

## **2.4 Metodología y descripción del Repertorio en Políticas Sociales.**

El RPS implicó un proceso de construcción conceptual a partir de la cual se dimensionó el trabajo de campo. En lo que refiere a la metodología utilizada en el RPS cabe aclarar que si bien siempre se utilizó un formulario auto-administrado el mismo se implementó en tres etapas diferentes, en estos procesos el formulario sufrió algún ajuste o modificación. Se destaca en la última etapa el relevamiento mediante un formulario WEB. (ver formularios en anexo).

Las principales dimensiones relevadas fueron: objetivos, características de la prestación, características de los beneficiarios, cobertura, características de supervisión, evaluación y funcionamiento del programa y recursos utilizados para su ejecución.

La unidad de análisis fue el “programa social”. “Esta definición se fundamentó en que éstos se constituyen en la unidad de menor alcance, que luego permite la reconstrucción conceptual y empírica de políticas sociales de mayor envergadura.” (C. Midaglia et al, 2008:13). La construcción conceptual de la unidad de análisis, programa social, no toma en cuenta las consideraciones acerca de magnitudes, es decir, cobertura poblacional, montos de gasto asignado, recursos humanos, etc. Dicha unidad contó con el respaldo de una tipología conceptual de políticas sociales que hoy existe en América Latina.

En este sentido es importante aclarar sobre la dificultad de relevar algunas variables. El Estado uruguayo no organiza su administración a partir de programas sociales, esto provocó la ausencia de información en algunas variables. Así como también se advierte la complejidad de reconceptualizar por parte de los referentes algunas prestaciones de forma tal de convertirlas a la unidad de análisis.

La operativa de campo consistió en identificar y recorrer los organismos de la Administración Central. A partir de entrevistas personales con funcionarios de alta responsabilidad político-institucional se identificó y definió la existencia de programas sociales radicados en cada uno de los organismos. Es así que, en una dinámica de responsabilidad descendente, la institución definió referentes responsables con acceso a la información solicitada, el formulario auto-administrado se completó previa entrevista con el equipo del ICP encargado del relevamiento.

El relevamiento a nivel nacional se realizó en etapas, la primera etapa comenzó en el 2006 y finalizó en el año 2007. La segunda etapa comenzó en el 2008 hasta el 2009. Actualmente la actualización se realiza directamente a través del sistema informático, y por lo tanto son los responsables institucionales quienes realizan esta operación. Por estas características es importante resaltar que la información adquiere características de alto dinamismo en lo que respecta al estado de la información. Por tanto se tomará para este análisis la información obtenida al 16 de agosto del 2009 con información al 2008 de programas nacionales.

## **2.5 Algunos antecedentes y medidas**

Existen cinco innovadores esfuerzos en los estudios de los “regímenes de bienestar”: el novedoso estudio de Esping-Andersen de 1990, el trabajo pionero de Filgueira en 1998, los

estudios producidos por Gough y Wood en el año 2004, luego Rudra en el 2005, y por último Juliana Martínez en el año 2008 se destaca con su trabajo sobre mercado laboral, política social y familia. Los cuatro primeros autores realizan importantes contribuciones empíricas aunque lidian con la dificultad impuesta por los datos disponibles. (J. Martínez, 2008). En el último caso la autora en un intento de franquear estas dificultades propone una serie de indicadores seleccionados según dos fortalezas: comprensibilidad y sistematizabilidad, pero también descansa en fuentes públicas de fácil acceso.

En este caso la propuesta es la medición de la capacidad del sistema social en la “oferta” pública de bienestar a partir de los programas sociales. Utilizando para ello la base de datos del Repertorio en Políticas Sociales. Si bien estos datos poseen la debilidad de ser difícilmente comparables por tratarse de una experiencia única en la región, también poseen la fortaleza de su fácil y público acceso.

### Capítulo 3. -CONSTRUCCION DEL INDICE-

#### 3.1 Espacio Teórico-Metodológico.

En los anteriores capítulos se fundamentó la necesidad de analizar las transformaciones dentro del sistema de bienestar uruguayo a partir de los cambios sucedidos, para comprender la relación del Estado uruguayo con la protección social actual. También se planteó la importancia de promover políticas públicas con capacidad integradora. En el siguiente capítulo se expondrá el enfoque metodológico en el que se basa el análisis sobre datos empíricos de los programas sociales desarrollados a nivel de la Administración Central.

Para esto, se propone la construcción de una medida proxy que llamaremos: Índice de Construcción de Bienestar (ICB<sub>100</sub>). Este proxy abarca dimensiones que refieren específicamente a la orientación, la calidad y el tamaño de los programas, un ejemplo es la condición de acceso universal o focal hacia los beneficiarios de un programa, otro ejemplo es la posibilidad de acceso de acuerdo a requisitos o restricciones establecidos en los diseños de los programas. Y por último la cobertura de los mismos.

Por todo lo expuesto hasta el momento, dos conceptos forman parte de los componentes centrales de la medida proxy en construcción (ICB<sub>100</sub>): la “**integración social**” y la “**inclusión social**”. La primera forma parte de la base fundamental que sustenta el “bienestar” y por tanto debe ser el componente de mayor peso, la dimensión será: -entorno: “promoción: integración social”. La segunda como el complemento necesario de protección a aquellas personas que se encuentran en situación vulnerable y por tanto un nivel por debajo del primero, asumiendo un peso menor aunque relevante. Se creará el -entorno: “protección y asistencia: inclusión social”.

De acuerdo a lo expuesto hasta el momento, se considera en este análisis, que la “integración social” implica necesariamente, un conjunto vinculado de interdependencias y está dada por las relaciones del individuo y la sociedad, por ello esta dimensión adquiere mayor relevancia. Teniendo en cuenta esta perspectiva se valorarán en este trabajo las acciones del Estado que promuevan el acceso universal de las personas al beneficio,

además de, garantizar la protección social acorde a la historia laboral y los ciclos de vida, como también garanticen el acceso a la educación y la salud de toda la población. Es decir, aquellas políticas que otorguen más “capacidad” al Estado para garantizar el “bienestar”.

Asimismo, en materia de política social -como se ha expuesto anteriormente- el “paradigma asegurador” característico del “Estado de bienestar” se agotó y la “seguridad social” perdió peso como agente aglutinador de la sociedad. En la actualidad no cubre más que una parte del “campo social”. Ante esta situación resulta relevante reconocer la intervención estatal para dar respuesta a situaciones de “vulnerabilidad” relacionadas a la falta de empleo y la desafiliación de redes sociales y soportes de proximidad. Esta dimensión hace referencia a la “inclusión social”. En este sentido nos referimos a aquellos programas que orientados a la población más “vulnerable” de caer en algún tipo de situación de pobreza, forman parte de un complemento al sistema universal de prestaciones.

Por otra parte sin hacer referencia a la modalidad de implementación (delegado, desconcentrado o descentralizado), en este trabajo, se resalta la importancia de dos aspectos complementarios en la implementación de programas en el territorio: por un lado el carácter nacional de una política y por otro el acceso directo a los servicios en el territorio. En este caso se creará el -entorno: “operativa territorial”.

Por último es relevante considerar la cobertura de los programas junto al gasto. Aproximarse al tamaño y recursos destinados al funcionamiento y estructura de los programas como indicador de eficiencia o eficacia. Este último punto no será posible de analizar en estos términos debido a la insuficiencia de datos. La Administración Central en nuestro país no organiza sus procesos administrativos a este nivel. Por lo tanto la medida abarcará el “tamaño” de los programas medido a través de la cobertura de los mismos. Se creará en esta dimensión el - entorno: “cobertura y tamaño”, en este caso la variable obtiene el valor de acuerdo a su cobertura.

A partir de lo dicho hasta el momento, se exponen los componentes de una medida proxy que dé cuenta a través de cada “entorno”<sup>22</sup>, de la capacidad que cada programa tiene ante las dimensiones propuestas, de esta forma obtener mayor conocimiento del sistema de protección social uruguayo. Según el marco teórico propuesto, las cuatro categorías conceptuales obtendrán diferente ponderación, la categoría más fuerte será la dimensión relacionada al “bienestar” tradicional donde la orientación de las políticas es de carácter universal y por tanto más integrador de la sociedad. Por el contrario el entorno inclusión social refiere a la asistencia y protección de la población más vulnerable, el carácter focalizado de estas políticas opaca el carácter promotor que el grupo anterior sí posee. Por estos motivos recibirá un puntaje menor. Los dos componentes restantes, tamaño y alcance en el territorio obtendrán menor puntaje que los anteriores entornos.

---

<sup>22</sup> Categoría con que se denomina el marco conceptual de cada una de las dimensiones propuestas. Cada uno de estos entornos constituirá un componente del índice (proxy) ICB<sub>100</sub>.

Por tanto los entornos conceptuales<sup>23</sup> son:

**entorno 1: “promoción: integración social”**

**entorno 2: “protección y asistencia: inclusión social”**

**entorno 3: “operativa territorial”**

**entorno 4: “cobertura y tamaño”**

Las decisiones y puntajes otorgados sobre dimensiones indicadores y variables es conceptual y no estadística.

### 3.2 DIMENSIONAMIENTO DE LA MATRIZ DATOS: entornos, dimensiones, variables.

En Tabla 1 se presentan los valores de las distintas variables, así como los valores de las dimensiones a las que pertenecen las mismas, subdivididos en los distintos entornos considerados. En dicha tabla  $W_{\text{dimensión}}$  hace referencia a los valores que asume cada dimensión dentro del entorno al que pertenece, mientras que  $W_{\text{variable}}$  refiere a los valores de las variables dentro de cada una de las dimensiones.

**Tabla 1:** Tabla de dimensiones y valores de las variables. La columna código hace referencia a la variable en el formulario. La columna dimensión refiere a las dimensiones que integran el entorno y la columna variable refiere a las categorías que integran cada una de las dimensiones. Las siguientes columnas  $W_{\text{dimensión}}$  y  $W_{\text{variable}}$  refieren al puntaje que las dimensiones y las variables, respectivamente, asumen para cada entorno.

CÓDIGO	DIMENSIÓN	VARIABLE	$W_{\text{dimensión}}$	$W_{\text{variable}}$
entorno 1: “promoción: integración social”				
d3_1	Universalidad	distincion_SE	4	4
c5_3_a	Jubilaciones y pensiones	jub.pens.Jubilaciones	4	4
c5_3_b		jub.pens.sobrevivencia	4	3
c5_3_c		jub.pens.vejez	4	3
c5_3_d		jub.pens.invalides	4	3
c5_3_e		jub.pens.otro	4	1
c5_1_a	Educación	edu.Formal	4	4
c5_1_b		edu.No formal	4	2
c5_1_c		edu.Otros	4	1
c5_2_a	Salud	salu.infantil	4	4
c5_2_b		salu.Adulto	4	3
c5_2_c		salu.mayor	4	3
c5_2_d		salu.Nutricion	4	3
c5_2_e		salu.mental	4	3
c5_2_f		salu.Sida	4	3
c5_2_g		salu.bucal	4	3
c5_2_h		salu.Otros	4	1
c5_2_i		salu.sexualidad	4	4
c5_8_b	Trabajo	trab.segurodesempleo	4	4
c5_8_c		trab.accidentes	4	4

<sup>23</sup> Debemos aclarar que la selección de variables para la medición de cada uno de los entornos se realiza a partir de las variables pre-existentes en la base de datos del Repertorio en Políticas Sociales, la información disponible en dicha base es válida, suficiente y accesible para realizar este trabajo.

c5_5_a	Vivienda	viv.vivienda.ahorro	4	3	
c5_9_a_a	Transferencias	transf.monetarias.contribu.	3	3	
c5_11	Recreación y Deporte	recrea.recreacion	3	2	
c5_13	Cultura	cult.cultura	3	2	
c5_14_a	Género	gene.genero.int	3	2	
c5_12_a	Otros	otro.otros.int	1	1	
<b>entorno 2: "protección y asistencia: inclusión social"</b>					
z_equidad	Equidad	inc.plequi	4	3	
c5_14_b	Orientación a Vulnerabilidad	gene.genero.incl	2	1	
c5_9_a_b		transf.monetarias.asist	2	1	
c5_4		drog.adic.drogayadiccion	2	1	
c5_10		Disc.dicapacidad	2	1	
c5_7		alim.alimentacion	2	1	
c5_6_a		hab.colec.transitoria	2	1	
c5_6_b		hab.colec.permanente	2	1	
c5_5_b		viv.vivienda.ayuda	2	1	
c5_8_a		trab.capacitacion	2	1	
c5_8_d		trab.subsidios	2	1	
c5_8_e		trab.microcreditos	2	1	
c5_8_f		trab.otros	2	1	
d4_2		Asociación a Vulnerabilidad	cond.desocupados	2	1
d4_7			cond.trab.informales	2	1
d5_2	cond.escuelas.publicas.tc		2	1	
d5_4	cond.escuelas.publicas.cd		2	1	
d6_1	cond.desnutrición		2	1	
d7_1	cond.calle		2	1	
d7_3	cond.zona.interv		2	1	
d7_4	cond.Inquilino.lanzamiento		2	1	
d7_5	cond.vivienda.ruinosa		2	1	
d9_3	cond.carnet.Salud		2	1	
c5_12_b	otro.otros.incl		2	1	
<b>entorno 3: "operativa territorial"</b>					
d13_1	Alcance Territorial		cob_nacional	4	1
e5_1		cob.dependencias	4	2	
e6_1		cob.danservicio	4	3	
<b>entorno 4: "cobertura y tamaño"</b>					
d12_1	Cobertura	beneficiarios.logaritmo	logaritmo_10		

**NOTA: realización propia en base al formulario del Repertorio en Políticas Sociales (versión 2008).**

A continuación se describe el marco analítico que justifica la asignación de puntajes a los distintos componentes del indicador desarrollado, para posteriormente (sección 3.4) describir la forma de cálculo.

### 3.3 Justificación: Dimensiones, variables.

#### a) entorno 1: "promoción: integración social"

Según lo expuesto hasta el momento un sistema de protección social integrativo debe ponderar particularmente el acceso universal a los "programas sociales". Esta es una condición básica para mantener determinado nivel de integración social. En este sentido, se tendrán en cuenta las clásicas prestaciones de la seguridad social como son las jubilaciones, pensiones, seguro de desempleo, se considera al empleo un ámbito integrador por excelencia. Además de la seguridad social se ponderará a las funciones secundarias del Estado: la salud y la educación. Se resalta este entorno como el portador del corazón del "bienestar".

#### **Dimensiones y pesos:**

En orden descendente se ponderó en mayor medida la condición **universal**<sup>24</sup> de los programas, así como las áreas básicas y las funciones secundarias del "Estado de bienestar": **trabajo, salud, educación, jubilaciones y pensiones y vivienda**<sup>25</sup>. Se considera a estas variables primarias en relación al peso que aportan a la "integración social". Se ponderó estas dimensiones con 4 puntos, siendo este el valor máximo de ponderación. Seguido a estas categorías, con tres puntos se encuentra a las **transferencias monetarias**<sup>26</sup>, **recreación y deporte y cultura**. Se entiende estas dimensiones complementarias de las ante dichas, donde todas ellas guardan una estrecha relación en términos de vínculos grupales. La dimensión de **género**<sup>27</sup> en tanto violencia doméstica y salud, se ponderó también con 3 puntos. En términos de integración social, resulta inaceptable la posibilidad de ejercer violencia en el ámbito familiar. Por otra parte, se valora positivamente la atención diferencial relacionada a los ciclos de vida y reproducción a través de una atención diferencial en la salud por género. Por último se ponderó con 1 punto la dimensión **otros**, esta categoría reúne otras áreas como los seguros de vida, la investigación, la lectura en bibliotecas.

#### **Variables y pesos:**

Luego de este primer relacionamiento entre dimensiones, se pasa a interrelacionar los grupos de variables dentro de las mismas. Nuevamente la dimensión **Universalidad** con una sola variable, recibe 4 puntos, la máxima puntuación. Se trata de ponderar la posibilidad de acceso de toda la población, no solamente pensando en el beneficio, sino también, en los posibles espacios de intercambio interpersonal. Estos programas se encuentran abiertos a personas de todos los estratos sociales y por tanto queda abierta la posibilidad de "integración social".

---

<sup>24</sup> Esta categoría refiere a la posibilidad de acceso al beneficio de toda la población medido por la situación socioeconómica de los posibles beneficiarios. Reconociendo la relatividad de medida que posee la dimensión "situación socioeconómica", en este caso se toma el "ingreso" como indicador para la comprobación de medios para acceder.

<sup>25</sup> Se trata de programas relacionados a la vivienda pero con exigencia de ahorro previo y/o contributivos, es decir, con la exigencia del pago de cuotas para continuar recibiendo el beneficio.

<sup>26</sup> Se trata de transferencias monetarias contributivas, este tipo de transferencia se otorgan a determinados trabajadores como complemento de su salario. Este es el caso de las asignaciones familiares. Se resalta que esta dimensión no refiere a transferencias de carácter asistencialista.

<sup>27</sup> Se trata de seleccionar programas de salud y violencia doméstica.

Dentro de la dimensión **Jubilaciones y Pensiones** se encuentran un conjunto de cinco variables que dan cuenta de la misma. Dentro de estas variables, **jubilación y pensión** recibe cuatro puntos cada una. Estas categorías implican la posibilidad de las personas de liberarse de la carga del trabajo en edades avanzadas, luego de haber realizado los aportes correspondientes en la historia laboral. Otro grupo de variables, pensión por **sobrevivencia** y jubilación por **vejez**<sup>28</sup>, pensión por **invalidez**, reciben 3 puntos cada una. Este tipo de protección no se encuentra relacionada a la historia laboral de la persona pero implica un sustento ante la imposibilidad de trabajar debido a edad o a la ausencia de aportes, así como, la protección a personas con determinada incapacidad física o mental que les impide ofrecer su fuerza de trabajo en el mercado. Por último la categoría **otros** recibe un puntaje de 1, forma tal de recoger algún tipo de intervención fuera de estas categorías.

Dentro de la dimensión **educación** hay un grupo de 3 variables, por un lado la **educación formal**<sup>29</sup>. Esta categoría adquiere el valor máximo de 4 puntos por tratarse de la formación curricular, básica e imprescindible de las personas en las sociedades actuales. Desde una perspectiva que apunte a la integración social, la educación formal no solo constituye la formación personal y la integración del conocimiento sino que también implica un ámbito importante de socialización en las sociedades. Por otro lado la **educación no formal**<sup>30</sup> recibe un puntaje de 2 puntos, en general se trata de apoyo y complementos a la educación formal y de actividades que estimulen en sus capacidades a los individuos. Por último la categoría **otros** recibe 1 punto, en general, se trata de proyectos socioeducativos y de apoyo logístico a la educación.

Dentro de la dimensión **salud** se encuentra un grupo de nueve variables. El mayor puntaje lo reciben las variables **salud infantil** y **sexualidad/reproducción**, las cuales obtienen 4 puntos cada una. Este énfasis en los niños se relaciona no solo a la protección de las poblaciones más vulnerables en este sentido, sino también a la construcción futura de la sociedad. En segundo lugar la **salud del adulto** y **adulto mayor**, la **salud bucal**, la **nutrición**, la **salud mental**, la atención al **HIV-SIDA** reciben 3 puntos cada una. Estas seis categorías conforman el resto de la atención en salud del total de la población. Por último la categoría **otros** recibe 1 punto, en este caso se trata de asistencia especializada para alguna patología particular.

Dentro de la categoría **trabajo** hay un grupo de dos variables. La variable **desempleo** y la variable **accidentes de trabajo**, ambas categorías reciben un puntaje de 4 puntos. Se trata de la protección ante periodos en que el trabajador se encuentra parado laboralmente.

Las restantes dimensiones tienen cada una, una única variable. **Transferencias monetarias** y **vivienda** obtienen cada una 3 puntos, mientras que **recreación y deporte**, **cultura** y **género** reciben 2 puntos. Esta diferencia se basa en que las dos primeras variables se relacionan a

---

<sup>28</sup> Se trata de jubilaciones otorgadas a personas que en edad de jubilarse, no han acumulado aportes jubilatorios y se encuentran en condiciones de vulnerabilidad.

<sup>29</sup> Educación Formal: "educación ofrecida en el sistema de escuelas, colegios, universidades y otras instituciones educacionales formales, sean públicas o privadas, y que atiende a niños y jóvenes, entre las edades de 5 y 24 años de edad. La educación formal (...) corresponde a las diferentes etapas en que se encuentra estructurado el proceso educativo, que aseguran su unidad y facilitan la continuidad del mismo. A esta definición de educación formal se le agrega, la educación inicial." (anuario estadístico, 2008:33).

<sup>30</sup> Educación No Formal: "en el marco de una cultura del aprendizaje a lo largo de toda la vida, la educación no formal comprende todas aquellas actividades, medios y ámbitos de educación, que se desarrollan fuera de la educación formal, dirigidos a personas de cualquier edad, que tienen valor educativo en sí mismos y han sido organizados expresamente para satisfacer determinados objetivos educativos en diversos ámbitos de la vida social." (anuario estadístico, 2008:28).

las categorías laborales, mientras que las demás no. La categoría **otros** recibe 1 punto, se trata de captar categorías como son los seguros de vida.

#### **b) entorno 2: “protección y asistencia: inclusión social”**

El contenido teórico del siguiente entorno hace referencia a las intervenciones estatales orientadas a incluir a aquellas personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad y pobreza. Como ya se ha expuesto, el fenómeno de la “exclusión” social implica una protección social diferencial. Actualmente no es suficiente un sistema de protección universal, existen personas que sufren una serie de carencias que los coloca en situación de “excluidos”, estas personas necesitan de incentivos extras para alcanzar algunos estándares básicos que les permita ingresar a la red social con todo lo que ello significa.

A fines de los 90 toda América Latina implementó un nuevo régimen de programas dirigidos al combate a la pobreza: programas de transferencias condicionadas. Este tipo de programa presenta características particulares entre las que se destacan la cobertura de un número muy alto de personas y el bajo costo. Se caracterizan por una transferencia monetaria condicionada generalmente a la asistencia a la educación y la salud. En nuestro país, nos referimos a dos planes de asistencia implementados por el gobierno: el Plan Nacional de Emergencia (PANES)<sup>31</sup> y el Plan de Equidad. Esta nueva modalidad de asistencia y protección es particularmente resaltada dentro de este entorno. Aunque se advierte que solo ingresa en este análisis el PLAN DE EQUIDAD por ser implementado en el año 2008, mientras que, el PANES finalizó en el año 2007 y por esto no se encuentran registrados en la base de datos utilizada estos casos.

Al contrario que el entorno anterior estas intervenciones tienen rasgos asistenciales, en general otorgan alimentos, alguna institución donde dormir en invierno, capacitación laboral etc. De esta forma se ponderarán los programas que pertenecen al Plan de Equidad y demás variables referentes a la protección y asistencia a quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad social.

#### **Dimensiones y pesos:**

En orden descendente se ponderó en mayor medida los programas que integran el **Plan de Equidad** con 4 puntos. Este tipo de política funciona como una malla de protección que sostiene ante riesgos que provoca la vulnerabilidad socioeconómica, la pobreza. Por otra parte se debe resaltar que este programa forma parte del núcleo de reformas implementadas por el gobierno para hacer frente al fenómeno de la exclusión social. Seguido a este puntaje se valoró a las dos restantes dimensiones del entorno (**vulnerabilidad pobreza y asociación a vulnerabilidades**) con 2 puntos.

---

<sup>31</sup> Entre el 2005 y el 2007, el presupuesto ejecutado por el PANES alcanzó en promedio: a medio punto porcentual del PIB anual (0,41%) y a casi un 2% (1,95%) del GPS, también en base anual. (información de la DINEM - MIDES, 2008).

### **Variables y pesos:**

Luego de relacionar a través del peso otorgado a estas tres dimensiones, se pasa a interrelacionar los grupos de variables dentro de las mismas. Dentro de estas tres dimensiones el plan de equidad consta de una única variable que obtiene un puntaje de 3 puntos. Se valora dentro del mismo la integralidad de sus intervenciones, aunque se castiga restando un punto del máximo valor, por tratarse de un sistema que focaliza a determinado grupo de población y que por esto mantiene tensiones con el anterior entorno.

Tanto la dimensión **vulnerabilidad y pobreza** con sus doce variables (adicciones, transferencias condicionadas, género inclusión, habitación colectiva permanente y transitoria, capacitación, subsidios, microcréditos, ayuda a vivienda y otros) como la dimensión **asociación a la vulnerabilidad** con doce variables también (desocupados, trabajadores informales, escuelas públicas de tiempo completo y de contexto crítico, desnutrición, situación de calle, vivir en asentamientos, inquilino con lanzamientos, vivienda ruinosas, carnet de salud y otros inclusión) fueron ponderadas con 2 puntos en cada variable. Se da el mismo valor a cada una en el entendido que cada una de ellas aporta algún componente, no se dará valor a las diferentes carencias, tratándose cada uno de estos riesgos por igual.

### **c) entorno 3: “operativa territorial”**

Podemos decir que nuestro país se ha caracterizado por centralizar sus servicios en la capital del país, esta cuestión revela la dificultad de acceso a los servicios y prestaciones por parte de la población ubicada geográficamente en la región más al norte del País. Los organismos han desarrollado diferentes estrategias de acuerdo a las voluntades políticas y posibilidades institucionales, diferentes mecanismos para resolver este conflicto. Algunos organismos han instalado dependencias propias en los departamentos, y desde allí se brindan los servicios en el departamento, estos son casos como el BHU, el BPS. Otros sin embargo, dependen del traslado de las personas a la capital para acceder al beneficio, como es el caso de la Biblioteca Nacional.

### **Dimensiones y pesos:**

Por lo dicho hasta el momento se valorará en este entorno la “cobertura nacional” de los programas sociales. Esta dimensión será llamada **alcance territorial** y obtendrá un valor de 4 puntos. De alguna manera esta dimensión recoge el sentido universal de las prestaciones y garantiza la posibilidad de acceso a todos los uruguayos.

### **Variables y pesos:**

Dentro de la dimensión “alcance territorial” hay contenidas tres variables, la función de ellas es medir el grado en que el Estado garantiza el acceso a partir de la existencia de la existencia de dependencias en los departamentos y que estas dependencias brinden el servicio. Se valorará el alcance **nacional** con 1 punto, la existencia de **dependencias** 2 puntos y si estas dependencias tienen en sus funciones **dar el servicio** el programa asume 3 puntos.

#### d) entorno 4: "cobertura y tamaño"

Este entorno, recoge una medida que da cuenta de la dimensión de las intervenciones. Si bien la cantidad de beneficiarios habla únicamente de una dimensión de tamaño de cobertura, se considera suficiente para dar cuenta de la extensión del programa.

Otra medida importante es el gasto público volcado al programa. En este sentido, se resalta que, debido a la ausencia de datos, se operará únicamente con la variable beneficiarios de los programas.

#### **Dimensiones, variables y pesos:**

Debido a la gran dispersión en el rango de datos de **cobertura** que va de 3 a 1240000 beneficiarios, enés de ponderar categorías como en los demás entornos, se calculará el logaritmo en base 10 ( $\log_{10}$ ) de la **cantidad de beneficiarios** en cada programa, de forma tal que las diferencias sean correctamente balanceadas. Adquieren mayor puntaje aquellos programas con mayor cantidad de beneficiarios.

### **3.4 Metodología de cálculo**

La matriz de datos consta de 367 programas sociales de nivel nacional con información para el año 2008, información disponible en el RPS al 16 de agosto del 2009. Cabe aclarar que debido a la metodología de relevamiento utilizada, los datos obtenidos del Observatorio Social de Programas e Indicadores presentan características de alta variabilidad y dinámica y por lo tanto solo resultan en una "fotografía" de ese instante.

Se considera la representación matricial de la construcción del índice. Para ello, se nota con  $\cdot$  la operación producto interno (o producto escalar), mientras que se usa  $*$  para notar el producto elemento a elemento entre dos vectores del mismo número de elementos. Mientras que la primera devuelve un escalar la segunda devuelve un vector con el mismo número de elementos que los que intervienen en el producto.

Sea  $\mathbf{M}$  la matriz de incidencia (observaciones) codificada en forma numérica, básicamente ceros y unos para las variables dicotómicas. La misma tendrá por dimensiones el número de programas por el número de variables.

Sea ahora el vector  $\mathbf{w1}$  de pesos de las distintas alternativas en las preguntas (columnas de la matriz de incidencia),  $\mathbf{w1} = \mathbf{w}_{variable} * \mathbf{w}_{dimensión} * (\mathbf{1}/\mathbf{n}_{items})$  donde  $\mathbf{w}_{variable}$  es un vector con los pesos de los ítems internos a las dimensiones,  $\mathbf{w}_{dimensión}$  es un vector con el mismo número de elementos pero con los pesos de cada una de las dimensiones (por lo tanto con valores repetidos para los ítems dentro de la misma dimensión) y  $\mathbf{n}_{items}$  es un vector de igual número de elementos a los anteriores con el número de ítems en cada dimensión (Tabla 1).  $\mathbf{1}$  es un vector de unos del número de elementos que correspondan a la operación.

Los constituyentes del vector  $\mathbf{w1}$  representan la incidencia de las preguntas y sus respuestas alternativas, así como una corrección por el número de posibilidades dentro de cada pregunta (preguntas con mayor número de alternativas no tendrían, en principio, que sumar más). En resumen, esta última operación promedia dentro de la pregunta considerando como 0 los ítems no marcados.

**Tabla 2:** Dimensiones que participan del índice así como el máximo puntaje que se puede obtener de cada entorno. “Suma” indica la suma de los puntajes de todos los ítems previos a la corrección, “ítems” se refiere al número de los mismos dentro de la dimensión, “aporte/ítem” es la relación entre los dos primeros mientras que “máximo” es el máximo aporte posible para cada entorno.

dimensiones	Suma	ítems	aporte/ítem	Máximo
entorno 1: “promoción: integración social”				
<b>Educación</b>	28	3	9,3	
<b>Salud</b>	96	9	10,7	
<b>jubilaciones y pensiones</b>	60	5	12,0	
<b>Vivienda</b>	6	1	6,0	
<b>Trabajo</b>	24	2	12,0	
<b>transferencias contributivas</b>	9	1	9,0	
<b>Recreación</b>	6	1	6,0	
<b>Otros</b>	2	1	2,0	
<b>Cultura</b>	6	1	6,0	
<b>Género</b>	6	1	6,0	
<b>Universalidad</b>	16	1	16,0	16,0
entorno 2: “protección y asistencia: inclusión social”				
<b>orientación vulnerabilidad</b>	26	13	2,0	
<b>asociación vulnerabilidad</b>	20	10	2,0	
<b>plan equidad</b>	9	1	12,0	9,0
entorno 3: “operativa territorial”				
<b>Territorio *</b>	24	3	10,0	10,0
entorno 4: “cobertura y tamaño”				
<b>Cobertura</b>	6,5	1	6,5	6,5
			<b>Máximo</b>	<b>44,5</b>

\* La combinación con máximo puntaje implica seleccionar dos de las tres variables en este entorno.

Para considerar el efecto de la participación de un programa en distintas dimensiones dentro de un mismo entorno (visto como algo negativo por la necesidad de distribuir el esfuerzo) es necesario desarrollar la corrección adicional en 3 grupos: 1) entorno “Promoción: integración social”, 2) “Protección: inclusión social” y 3) el resto de los entornos ya que tienen solo una dimensión cada uno. Se consideran ahora los vectores  $w_{2e1}$  y  $w_{2e2}$  que permiten compensar la distribución del esfuerzo en varios sectores, con la lógica subyacente de que dado un esfuerzo determinado al repartirlo en acciones muy diferentes lleva a la dilución de su efecto. Estos se obtienen a partir de la siguiente expresión:  $w_{2e} = 1/(n_{dimensiones})$  donde  $n_{dimensiones}$  es el número de dimensiones en los que participa un programa para el entorno  $e$  (1 y 2). Recordar que los entornos 3 y 4 solo tienen una dimensión cada uno. El número de elementos en cada uno de estos vectores es igual al número de programas (número de filas en la matriz  $M1$ ). Finalmente, a partir de esto se obtiene el índice como:

$$ICB = (M_{e1} \cdot w_{1e1}) * w_{2e1} + (M_{e2} \cdot w_{1e2}) * w_{2e2} + (M_{e3} \cdot w_{1e3}) + (M_{e4} \cdot w_{1e4})$$

donde el vector **ICB** contiene los valores del índice para cada uno de los programas (se considera un aporte de cero para los entornos 1 y 2 cuando no tienen ningún ítem seleccionado, es decir  $n_{dimensiones}=0$ ) y las matrices  $M_{e1}$ ,  $M_{e2}$ ,  $M_{e3}$  y  $M_{e4}$  son las submatrices de  $M1$  con las columnas correspondientes a cada entorno.

Finalmente, para estandarizar el índice entre 0 y 100 se calculó el máximo valor posible del ICB, 44.5 bajo algunas simplificaciones (Tabla 2), y por lo tanto

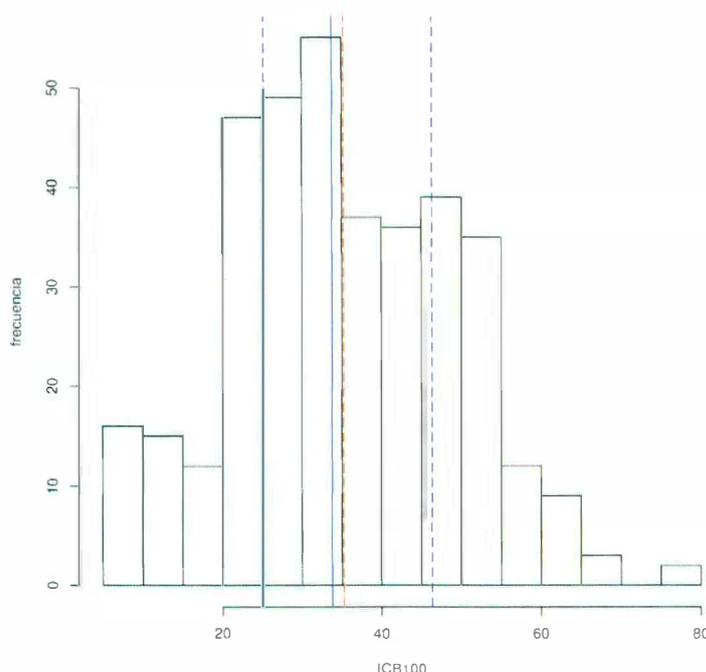
$$ICB_{100} = 100 * ICB / 44.5$$

Cabe aclarar que el hecho de recibir al menos un punto (sea este el puntaje más bajo de una categoría) implica que dicho concepto se evalúa positivamente.

## Capítulo 4 -ANALISIS-

Se propuso hasta el momento una medida proxy acerca de la “capacidad” que tiene el Estado Uruguayo en brindar prestaciones orientadas al “bienestar” de la población. Resta en este capítulo analizar los resultados obtenidos.

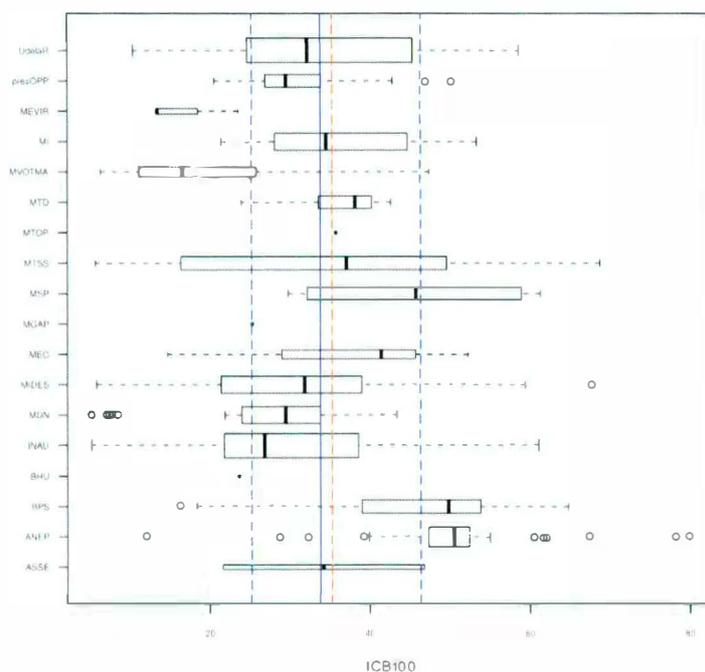
El cálculo del índice obtiene valores para cada programa que se mueven entre 5.2 (programa con menor valor) y 80.0 (programa de máximo valor). En la Figura 1 se aprecia el histograma de los valores calculados del  $ICB_{100}$  para todos los programas del Repertorio en Políticas Sociales para el año 2008. Como se ve en dicha figura, la distribución del mismo parece bimodal, con la primer moda alrededor de 32, muy cerca de la mediana (33.8) y la segunda moda alrededor de 48. La media de 35.3 es algo mayor que la mediana, mientras que la dispersión está indicada por el primer y tercer cuartil de 25.2 y 46.4 respectivamente. Los valores extremos de 5.2 y 80.0, mínimo y máximo respectivamente, corresponden a los programas “Formación y aprestamiento laboral del adolescente” (INAU) y “Educación inicial” (ANEP).



**Figura 1:** Histograma del índice propuesto ( $ICB_{100}$ ). Las líneas verticales indican la mediana (azul continuo), la media (rojo), primer y tercer cuartil (azul discontinuo).

Como ya se ha expuesto el bienestar se reconoce como la capacidad construida en sociedades capitalistas para responder ante las incertidumbres del ciclo de vida. (Juliana Martinez, 2008). A partir de esta definición, se aprecia en la Figura 2 los valores del índice obtenido para cada programa agrupados por organismo. Los organismos volcados más hacia la derecha expresan mejores condiciones en oferta de bienestar, contrariamente hacia la izquierda se encuentran los valores con menor capacidad. En este caso son el BPS y la ANEP

quienes obtienen mayores puntajes alcanzando su mediana valores por encima del tercer cuartil. En este caso el BPS es el organismo responsable de la seguridad social (jubilaciones, pensiones, seguro de desempleo, seguro de salud, etc), entre otros. La ANEP, por su parte, es el organismo responsable de la educación primaria, secundaria y técnica. Mientras que en el caso de la ANEP la dispersión de valores es muy baja (con el primer cuartil de ANEP por encima del tercero de la distribución global), en el caso del BPS la dispersión es mucho mayor, con algunos programas con muy bajo puntaje. Esto podría explicarse por el hecho de que conviven en este organismo programas que son el corazón de las políticas de bienestar, como son las jubilaciones y las pensiones, con otros más recientes apuntados a la nueva estructura de riesgos como por ejemplo el de vinculación inter-generacional.



**Figura 2:** Boxplot del índice propuesto ( $ICB_{100}$ ) de acuerdo al inciso de ejecución. Las líneas verticales indican la mediana (azul continuo), la media (rojo), primer y tercer cuartil (azul discontinuo).

Por otra parte el MEVIR y el MVOTMA, dos organismos orientados principalmente hacia la promoción de políticas de vivienda, se encuentran volcados hacia la izquierda, con la mediana de estos organismos por debajo del primer cuartil global. El MEVIR tiene muy pocas observaciones (tres en este caso) todas por debajo del primer cuartil, pero particularmente dos con valores de  $ICB_{100}$  menores a 20. Si bien la vivienda es parte fundamental del bienestar, la extrema orientación de los programas existentes hacia personas en situación de vulnerabilidad disminuye fuertemente su capacidad integradora y por lo tanto los valores del índice.

El MTSS representa un caso extremo de dispersión de los valores del  $ICB_{100}$  para sus programas, con valores del mismo entre 5.7 y 68.7. En este caso la situación se relaciona con la amplitud de objetivos abarcada, desde el CEPES (facilitar el acceso al empleo) y la

División de Negociación Colectiva, con puntajes de 68.8 y 58.4 respectivamente y justificados por el carácter universal de los mismos hasta programas como Emprende Uruguay y PROIMUJER, ambos con puntajes menores a 10 y claramente focalizados en situaciones muy específicas. En el caso de estos dos últimos programas presentan restricciones socioeconómicas para el acceso al mismo.

En el caso del MIDES, nos encontramos ante un organismo nuevo con fines particulares de coordinación de las políticas sociales. Aquí operan una variedad importante de áreas temática en los programas, abarcando programas de microcrédito, programas de inclusión social, programas de género, programas para la tercera edad, la discapacidad etc. Esto provoca que la mediana se encuentre cercana al 31.8, un tanto por debajo de la mediana global pero muy por encima del primer cuartil.

Por otra parte, la UdelaR, el MDN, Presidencia y OPP y el INAU, se ubican por debajo de la mediana global aunque alcanzan valores mayores al primer cuartil, tomando valores que van descendiendo en orden respectivo. Por su parte, el MI, el MTD, el MEC y el MSP, obtienen una mediana por encima de la global y por debajo del tercer cuartil. En el caso del MSP ubicada casi sobre el valor del tercer cuartil y completando el núcleo básico del bienestar junto a la ANEP y BPS. Cabe aclarar que ASSE, se encuentra en un punto medio, pero este hecho no es significativo dado que en la actualidad hay únicamente dos programas relevados.

De esta manera, puede verse que la Figura 2 muestra coherencia con el marco teórico bajo el que se desarrolló el índice, donde la seguridad social la educación y la salud (puntales del bienestar) son quienes han obtenido mayores puntajes, mientras que aquellos otros programas que operan en el área de la inclusión social obtienen en general puntajes más bajos. De esta forma, a través de un modelo explícito donde la importancia de los diferentes aportes al bienestar se encuentran claramente especificados, presentamos una forma de comparar la inversión en bienestar que desarrolla el estado a través de sus distintos programas.

Por otra parte, resulta importante resaltar, como ya lo hemos dicho anteriormente, el hecho de no contar con información del gasto destinado a cada programa, debido a que la Administración Central no se organiza bajo esta unidad, los resultados obtenidos del ICB<sub>100</sub> no reflejan el nivel de gasto realizado. En este sentido se resalta como la seguridad social, la salud y la educación son quienes reciben el mayor esfuerzo del gasto público social<sup>32</sup>.

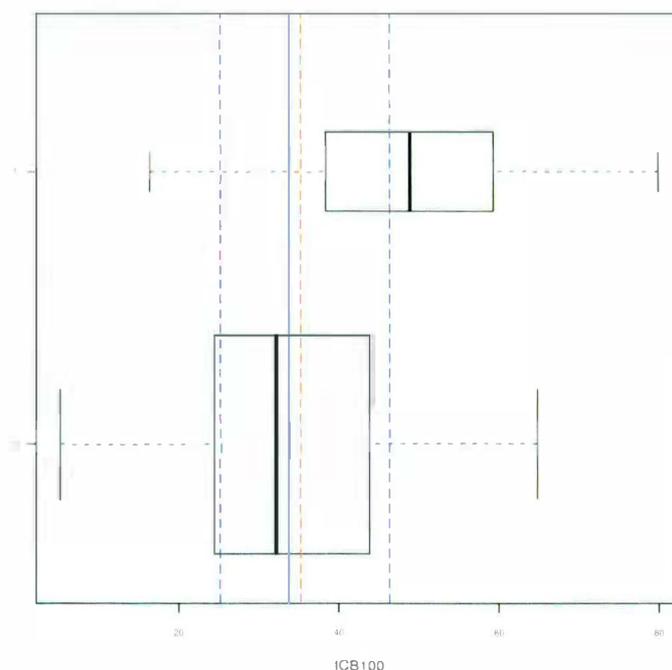
Otro de los aspectos que resulta relevante preguntarse, refiere a cómo opera el índice respecto de algunas variables que marcan cortes importantes desde el punto de vista teórico. Un ejemplo de estas variables es el PLAN DE EQUIDAD, pensado como un tipo de política que se orienta al apoyo integral de las personas en situación de vulnerabilidad

---

<sup>32</sup> Fuente: Observatorio Social de Programas e Indicadores. El gasto público social en nuestro país corresponde al 71.3 % en el año 2007 y 75.4% en el año 2008 en relación al gasto público total. De este porcentaje Uruguay destina en seguridad social un 56.7% (para el año 2007), de los cuales el BPS (Seguridad y Asistencia Social) recibe el 48,2%. Por otra parte, la educación obtiene el 17.3% (para el año 2007). Cabe aclarar que la educación incluye además de la ANEP otras categorías como la UdelaR. Por último la salud recibe el 20.6% del gasto público social, aunque este valor incluye tanto los incisos del presupuesto nacional como por el BPS. El resto de las categorías (Vivienda y Servicios Comunitarios, GPS no convencional y Direcciones Generales) reciben el 11% del gasto público social en el año 2007 y 11.4% en el 2008.

relacionada a la pobreza. La Figura 3 muestra la distribución del ICB<sub>100</sub> de acuerdo a la pertenencia o no de los diversos programas al PLAN DE EQUIDAD. Como se aprecia en la misma la diferencia es altamente significativa (test de Kruskal-Wallis,  $p < 4 \times 10^{-9}$ ), los programas del PLAN DE EQUIDAD con valores del índice mucho mayores, diferencia entre medianas algo menor de 20 puntos del ICB<sub>100</sub>.

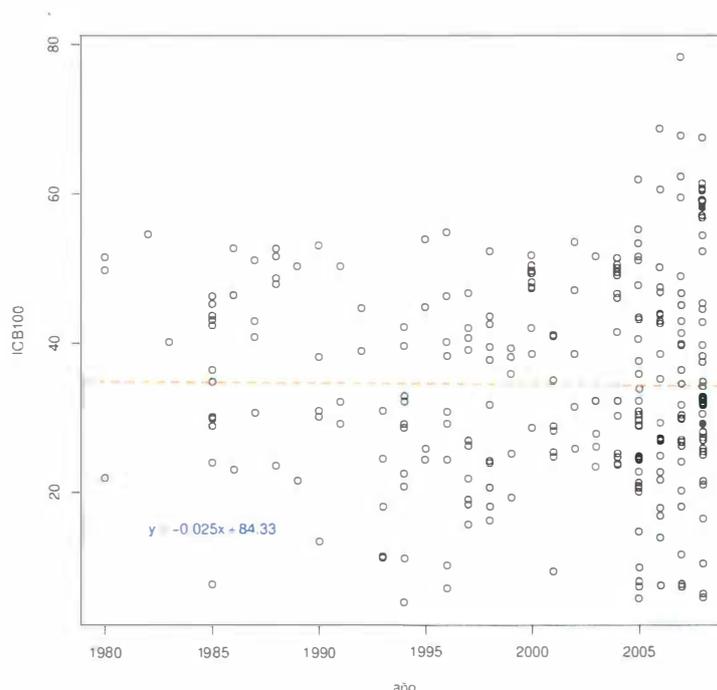
Desde el punto de vista teórico resulta relevante resaltar el corrimiento del Plan de Equidad hacia la derecha en relación al resto del sistema de protección. A partir de la etapa de reformas del sistema de protección social ocurrido a partir de los años 90, se presenta en la actualidad la dificultad de coordinación y articulación de la gran cantidad de pequeños programas que explotan en este período por un lado y por el otro el viejo sistema de protección uruguayo. Estos sistemas de transferencias condicionadas, fueron implementados en toda Latinoamérica, en nuestro país fue el nuevo gobierno de izquierda en el año 2005 quien inauguró esta modalidad con el PANES para hacer frente a la situación de pobreza extrema que vivía un tercio de la población del país. Este plan duró dos años y apuntaba a la asistencia en situación de emergencia social. Esta política implementada, tiene características típicamente asistencialistas donde se toman criterios de alta focalización hacia la población con características de carencias críticas. Terminado el PANES (dic. 2007), a partir del 2008 se implementó un nuevo programa: el PLAN DE EQUIDAD. Esta política ya no se orienta a la extrema pobreza y la emergencia social, sino que, ampliando su universo, pretende vincular criterios asistenciales con viejos criterios de protección. Se incluyen en este sistema un conjunto integrado de programas sociales que van desde la atención de la salud y la educación hasta la alimentación y asistencia integral. (ver anexo Tabla A4.1)



**Figura 3:** Boxplot del índice propuesto (ICB<sub>100</sub>) de acuerdo a la pertenencia o no al Plan de Equidad (1 y 0 respectivamente). Las líneas verticales indican la mediana (azul continuo), la media (rojo), primer y tercer cuartil (azul discontinuo).

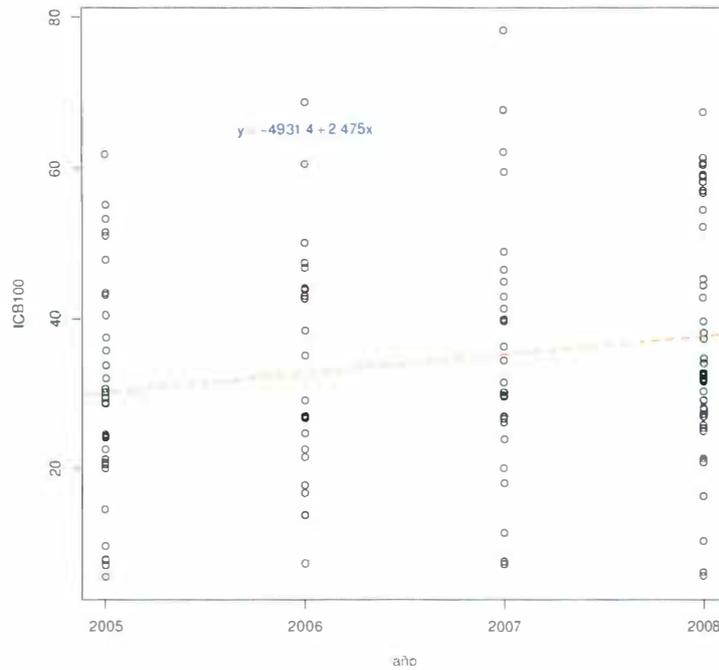
Se puede pensar, como vemos en la Figura 3, que el corrimiento del conjunto de programas que integran el Plan de Equidad hacia la derecha refleja la importancia de una política pensada integralmente, sin embargo, también es posible pensar que el desorden existente en el resto del sistema, aporta negativamente al conjunto de programas. Se debe recordar que en este grupo se encuentran los programas de los organismos con valores más fuertes del índice dentro del sistema, ANEP y BPS. A pesar de esto la existencia de una gran cantidad de micro programas dispersos hacen caer los valores de todo el conjunto. Vale destacar en esta reflexión que la diferencia entre las medianas (menor a 20 puntos del ICB<sub>100</sub>) corresponde a menos de 9 puntos en la escala original ( $20 \times 0.445$ ), mientras que lo asignado a la pertenencia al Plan de Equidad corresponde a 12 puntos en dicha escala. Es decir, las distribuciones de los valores del índice de los dos grupos de programas serían posiblemente similares de no registrarse el aporte del Plan de Equidad.

Otra perspectiva interesante consiste en analizar la distribución de programas según su fecha de inicio, de forma de reconocer dentro del grupo de programas implementados en el año 2008, que características presentan según el año en que fueron creados. En la Figura 4 se observa la evolución del ICB<sub>100</sub> a partir del año 1980, donde se aprecia la inexistencia de una tendencia en algún sentido ( $p > 0.47$ ). Es decir, para dicho período no existiría una evolución en el valor medio anual del índice. Es posible observar, por otra parte, la gran dispersión y expansión de programas a partir de los años 80, y más profundamente a partir de los años 90.



**Figura 4:** Valores del índice propuesto de acuerdo al año de creación del programa. En rojo la línea de regresión lineal. Se observa una pendiente ligeramente negativa, aunque la misma no es significativa.

Por otra parte, en la Figura 5 se observa la evolución del  $ICB_{100}$  en el último tramo del período de datos disponibles, es decir, desde el año 2005 en adelante. Se aprecia claramente en la misma una tendencia creciente desde el año 2005 que, pese a la importante dispersión de los programas respecto a la línea de regresión, resulta levemente significativa ( $p < 0.05$ ). Esto estaría reflejando un cambio en las políticas públicas sociales hacia programas con mayor valor individual, o dicho de otra forma, mejor estructurados de acuerdo a los criterios del  $ICB_{100}$ .



**Figura 5:** Valores del índice propuesto de acuerdo al año de creación del programa. En rojo la línea de regresión lineal. Se observa una pendiente positiva, marginalmente significativa ( $p < 0.05$ ).

Más allá de estas tendencias observadas existe un factor que es necesario discutir, pese a que por el momento y con la información relevante es imposible de cuantificar. Nos referimos al hecho de que estamos observando una “fotografía” de los programas existentes al 2008. Si la distribución del período de vida de los mismos se encuentra fuertemente asociada al valor del programa (medido por ejemplo a partir del  $ICB_{100}$ ), entonces es en cierta forma posible esperar la observación de alguna tendencia a partir de datos instantáneos pese a que no exista una evolución real en los valores medios anuales del índice. Supóngase, por ejemplo, que la duración de los programas es directamente proporcional a su valor, es decir, programas muy valorados tienen una duración máxima. Entonces, los programas que veríamos hoy en día creados hace muchísimos años serían aquellos de máximo valor ya que fueron los que lograron sobrevivir en el tiempo. A medida que nos acercamos en el tiempo también subsistirán algunos con valores cada vez menores, lo que desplazará las medidas de tendencia central (media y mediana, por ejemplo) hacia abajo.

Desafortunadamente, como mencionáramos más arriba, no existe la información necesaria para analizar la distribución del período de vida de los diferentes programas y la existencia del RPS constituye, en este sentido, un avance sumamente importante.

## **Capítulo 5 -CONCLUSIONES-**

La presente investigación es un aporte al debate actual sobre la orientación de las políticas públicas. En este sentido se destaca la importancia de contar con un índice que da cuenta de la orientación de nuestra matriz de protección a partir de sus dos componentes principales: bienestar e inclusión social. Si bien este análisis aporta insumos relevantes, ameritaría continuar investigando en líneas semejantes, dada la complejidad de la discusión.

A modo de ordenar las principales conclusiones, presentamos en primer lugar el proceso de construcción del índice y los valores estadísticos resultantes. En segundo lugar, se destaca la importancia de contar con un sistema de acceso público de información relacionada a la oferta pública en materia de bienestar como es el Repertorio en Políticas Sociales y algunas cuestiones metodológicas que pueden interferir en algunos valores del ICB<sub>100</sub>. Por último, en tercer lugar se destacan los resultados del índice y las posibles lecturas sobre las particularidades del sistema uruguayo de protección social. En base a estos puntos es posible dejar planteadas algunas líneas para posibles investigaciones.

El primer punto a resaltar es la construcción del índice en sí mismo. Es decir, a partir de la información existente en el RPS fue posible construir un instrumento que permite cuantificar el aporte de los distintos programas a la construcción del bienestar. Sin duda dicho instrumento es totalmente dependiente de los aportes establecidos para sus distintos componentes y por lo tanto de definiciones conceptuales, sin embargo el solo hecho de explicitarlas en un modelo permite un debate concreto y centrado sobre la pertinencia de estas definiciones. Desde la perspectiva más técnica el índice es en lo básico aditivo en los aportes de los distintos entornos (se suman los aportes de los distintos componentes) aunque dentro de algunos la interacción entre dimensiones se encuentra modelada explícitamente (como una penalización debida a la dispersión de esfuerzos). La complejidad del índice es intermedia y su estandarización deja una referencia clara para los valores obtenidos (el índice va entre 0 y 100).

Una dificultad importante, difícil de soslayar, proviene de la definición un tanto arbitraria y casi siempre pragmática de la unidad de análisis, el programa, producto en cierta forma de carencias en las definiciones del relevamiento. Resulta claro que el agrupamiento artificial de varios programas reales (típicos) tiene un comportamiento distinto al promedio de los mismos (y evidentemente a su suma), aunque no resulta fácil describir la relación funcional existente. El impacto de la estructura de programas debería por lo tanto constituir una parte importante de investigaciones futuras.

Resulta importante destacar que el índice se comportó de la forma esperada respecto a los programas con fuerte componente de educación, equidad y bienestar. Si bien esto era en cierta forma esperable no deja de constituir un resultado importante dado el alto número de variables que aportan al índice. De la comparación de los programas que componen el

RPS a través del índice se observa una importante dispersión de los valores, dispersión que en general se mantiene dentro de los incisos ejecutores. Sin embargo, existen diferencias importantes entre los diferentes incisos que llevan a un efecto altamente significativo de los incisos. Es decir, existen incisos que mayormente cuentan con programas que aportan en forma sustantiva a la construcción de bienestar (de acuerdo a los criterios de índice), mientras que otros existen completamente ajenos a los criterios valorados. Como no se dispone de la información económica relevante es difícil, sino imposible, determinar la eficiencia relativa de los distintos programas, pese a lo que (de poder contar con él) resultaría en un instrumento sumamente valioso a la hora de planificar políticas públicas de bienestar y asignar recursos por parte del estado.

En cuanto a los resultados obtenidos, en relación al sistema de protección social, es posible afirmar que Uruguay no abandonó su orientación universalista, aunque se observa como la matriz de bienestar comienza a operar orientada a la vulnerabilidad social. Al observar los valores agregados del conjunto de programas, se ve como el ensayismo reformista instaló una propagación de pequeños programas orientados a los sectores más pobres y vulnerables. Estas cuestiones influyen en la malla del bienestar al analizarla en su totalidad.

Finalmente, una aplicación interesante del índice propuesto se asocia al seguimiento de la evolución de las políticas públicas de bienestar a lo largo del tiempo. De esta forma, en función del registro de los datos disponibles, sería posible observar las tendencias, comparar distintos períodos de gobierno o la incidencia de nuevas ideas en las políticas de bienestar. También sería posible estudiar la distribución de los tiempos de vida de los distintos programas, así como la posible incidencia del valor del programa (estimado por ejemplo a partir del  $ICB_{100}$ ) sobre el tiempo de vida del mismo.

En resumen, es posible visualizar un nuevo horizonte en el análisis de las políticas de bienestar, el del análisis cuantitativo, a través de la construcción de herramientas empíricas conceptuales y específicamente del Índice (ICB). El mismo permitió comparar diferentes sistemas o conjuntos de programas sociales, que hicieron posible discutir las tendencias de la oferta pública en materia de bienestar desde una nueva óptica.

En este sentido, aspira a ser un insumo para quienes diseñan e implementan las políticas sociales, en un momento donde el debate académico y político sobre nuestra matriz de bienestar social ha cobrado relevancia.

## BIBLIOGRAFÍA

Amarante, Verónica y Andrea Vigorito. 2007. *Evolución de la Pobreza en el Uruguay 2001 – 2006*. Montevideo: Instituto Nacional de Estadística. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. UNFPA.

Amarante, Verónica, de los Campos, Hugo; Llambi Cecilia, Vigorito, Andrea. 2007. Documento conceptual, sistema de información, DINEM/MIDES.

Andrenacci, Luciano y Fabian Repetto. 2006. *Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana* - ciesu.edu.uy.  
<http://www.ciesu.edu.uy/universalismo/Andrenacci.pdf>

Baraibar, Ximena. 2003. *Las paradojas de la focalización*, en revista Ser social N°12, Universidad de Brasilia, Brasil

Barba, Carlos. 2007. *Clarioscuros de la reforma social en México y América Latina*, Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad. Vol. XIII No. 39, Mayo / Agosto de 2007.

Bonal, Xavier y Aina Tarabini-Castellani. 2003. *Focalización educativa y lucha contra la pobreza: reflexiones a partir de algunas experiencias en América Latina*. Seminario de Análisis de Políticas Sociales, Departamento de Sociología, UAB. Revista Colombiana de Sociología, 2003, n° 21, pp. 119-140. <http://sapsuab.files.wordpress.com/2008/01/focalizacion-educativa-y-lucha-contra-la-pobreza-bonal-y-tarabini-2003.pdf>

Cabella, Wanda. 2006. La ruptura de la primera unión y la recomposición post-ruptura en Uruguay. Un análisis demográfico, en López A. (coordinadora) Salud, Género, Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos. Avances en investigación nacional. Cátedra Libre en Salud Reproductiva, Sexualidad y Género, UdelaR/UNFPA

Castel, Robert. 1997. *La metamorfosis de la cuestión social*. ed. Paidós, Buenos Aires.

Castellano, Ernesto. 1996. Uruguay: *Un caso de bienestar de partidos*. Revista Uruguaya de Ciencia Política, N° 9. Montevideo: ICP-FCS.

Díaz, Elias y José Luis Colmer. 2002. *Estado, Justicia, Derechos. Filosofía y pensamientos*. Ed. Alianza. España.  
[http://books.google.com.uy/books?id=qagt\\_ZJviXkC&printsec=frontcover#v=onepage&q=&f=false](http://books.google.com.uy/books?id=qagt_ZJviXkC&printsec=frontcover#v=onepage&q=&f=false)

Davrieux, Hugo. 1991. *Desigualdad y Gasto Público en los 80*. Ed CINVE-EBO, Montevideo

Durkheim, Emile. 1993. *La división del trabajo social*. Barcelona, Planeta-Agostini, Barcelona.

Esping-Andersen, Gosta. 1990. *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

Esping-Andersen, Gosta. . *Economías globales, nuevas tendencias demográficas y familias en transformación: ¿actual caballo de troya del estado de bienestar?*. Traducción Fundación Argentaria.

Filgueira, Fernando. 1998. *El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo, eficiencia y ciudadanía estratificada* en Brian Roberts. ed.) Ciudadanía y Política Sociales. San José de Costa Rica: FLACSO/SSRC.

Filgueira, Fernando; Rodríguez, Federico; Rafaniello, Claudia; Lijtenstein, Sergio; Alegre, Pablo. 2005. *Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay: crónica de un divorcio anunciado*, en Revista Prisma 21. Dilemas sociales y alternativas distributivas en Uruguay. Montevideo: IPES-Universidad Católica.

Filgueira, Fernando. 2007. *Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina*. CEPAL, serie políticas sociales 135. Santiago de Chile.

Fleury, Sonia y Carlos Molina. 2002. *Modelos de Protección Social*, INDES, Washintong DC.

Franco, Rolando. 1996. *Los paradigmas de la política social en América Latina*, revista de la CEPAL N° 58, Santiago de Chile.

Gough, Ian y Wood, Geog. 2004. "Introduction" en Ian Gough y Geof Wood. org) *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

KLIKSBERG, Bernardo. 2005. *América Latina: La región más desigual de todas*. Revista de Ciencias Sociales, sep. 2005, vol.11, no.3, p.411-421. ISSN 1315-9518.

Marshall, T.H, 1965; *Ciudadanía, Clase Social e Status*, Ed Zahar, Rio de Janeiro.

Martínez Franzoni, Juliana. 2005. REVISTA CENTROAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES, N.º 2. Vol. II, diciembre 2005

Martínez Franzoni, Juliana 2008. *¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en America Central*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. 2008. ISBN: 978-987-1183-93-7

Ministerio de Desarrollo Social. Cuaderno del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Plan de Equidad, IMPO Dirección Nacional de Impresiones y publicaciones Oficiales, 3era edición 2008.

Serrano, Claudia. 2005. *La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina*. CEPAL, serie mujer y desarrollo, Santiago de Chile

Midaglia, Carmen. 2000. *Alternativas de protección a la infancia carenciada. La peculiar convivencia de lo público y lo privado en el Uruguay*. Ed. CLACSO-Asdi, Argentina.

Midaglia, Carmen. 2001. La ciudadanía social en debate, en *Ciudadanía en tránsito* Laura Gioscia (Comp.); ICP, Banda Oriental, Montevideo

Midaglia, Carmen. 2007. *Entre la tradición, la modernización ingenua y los intentos de refundar la casa: la reforma social en Uruguay de las tres últimas décadas*. Mimeos

Midaglia, Carmen; Antía, Florencia; Castillo, Marcelo. 2008. *Repertorio de Políticas Sociales, Informe de la Primera Etapa*; cuaderno Uruguay Social Vol 2, MIDES

Midaglia, Carmen y Castillo, Marcelo, 2009; *Reforma social y sistema de protección: argumentos para la direccionalidad política de las intervenciones públicas*. Mimeos.

Moreno, Luis. 2003. *Ciudadanía, desigualdad social y estado de bienestar*. Documentos de trabajo. CSIC.

Plan Ceibal, beneficiarios 2008,  
[http://latu21.latu.org.uy/es/index.php?option=com\\_content&view=article&id=350:plan-ceibal-drexler-cacion&catid=36:noticias-de-ceibal&Itemid=262](http://latu21.latu.org.uy/es/index.php?option=com_content&view=article&id=350:plan-ceibal-drexler-cacion&catid=36:noticias-de-ceibal&Itemid=262)

Rosanvallon, Pierre. 1995. *La nueva cuestión social*, ed Manantial, Buenos Aires

Seguro Nacional de Salud, beneficiarios 2008, *Evaluación del SNIS - Presidente Ernesto Murro 31-03-08.ppt*,  
[http://www.bps.gub.uy/modelo\\_SFCM.asp?p=SistemaSalud-Informacion](http://www.bps.gub.uy/modelo_SFCM.asp?p=SistemaSalud-Informacion)

Veneziano, Alicia, 2002; *La descentralización centralizada y el desarrollo local en Uruguay. Algunos elementos conceptuales para su discusión*,  
<http://www.rau.edu.uy/fcs/dts/miguez/descentralizacionveneziano.pdf>

Observatorio Social de Programas e Indicadores, página del MIDES,  
<http://observatoriosocial.mides.gub.uy/mides/portalMides/portalMides/portal.php>