

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL**  
**Tesis Licenciatura en Trabajo Social**

**Universalismo básico:  
argumentos a favor y en contra de su aplicabilidad.**

**Carlos Oggero**

**Tutor: Ximena Baraibar**

**2012**

# ÍNDICE

<b>Introducción</b> .....	2	
<b>CAPÍTULO 1</b>		
<b>Cuestión Social, Pobreza y Desigualdad</b>		
1.1 Cuestión Social.....	8	
1.2 Pobreza.....	11	
1.3 Desigualdad.....	16	
<b>CAPÍTULO 2</b>		
<b>Estado de Bienestar</b>		
2.1 Estado de Bienestar, principales características.....	19	
2.2 Crisis del Estado de Bienestar .....	23	
2.2.1 Crisis Económica.....	24	
2.2.2 Crisis Social.....	25	
2.2.3 Crisis Política.....	26	
2.3 Reformulación de las Políticas Sociales en América Latina el Consenso Washington.....	27	
<b>CAPÍTULO 3</b>		
<b>El caso Uruguayo</b>		
3.1 Temprano Estado de Bienestar .....	33	
3.2 Crisis del Estado de Bienestar .....	35	
3.3 Reformas de la matriz de protección social .....	36	
3.4 Reformas del primer gobierno de Izquierda.....	39	
<b>CAPITULO 4</b>		
<b>Universalismo Básico</b>		
4.1 Presentación de la propuesta .....	43	
4.1.1 Algunas interrogantes en torno al U.B.....	45	
4.2 El enfoque y objetivos propuestos del U.B.....	47	
4.3 Argumentos a favor y en su contra.....	48	
4.4 Viabilidad del U. B.....	54	
4.4.1 ¿Es posible su implementación en la realidad Uruguaya?.....	57	
<b>CAPITULO 5</b>		
<b>Conclusiones finales</b> .....		59
<b>Bibliografía</b> .....	62	

## Introducción.

Este trabajo se elabora como parte de los requerimientos curriculares para la finalización de la Licenciatura de Trabajo Social en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

Por lo que me propongo realizar un trabajo de tipo monográfico el cual supone estudiar el tema desde un cierto punto de vista (Eco, 1989), basado en el análisis y la discusión teórica. A través de la investigación bibliográfica de aproximación a la temática seleccionada se procura habilitar el análisis teórico y la reflexión intercambiando con los aprendizajes efectuados durante el proceso de formación en la Licenciatura de Trabajo Social.

Asumo como objetivo estudiar desde la perspectiva de las Ciencias Sociales, una propuesta de política social para América Latina, elaborada a comienzos del siglo XXI, denominada “Universalismo Básico” (U.B.). La misma corresponde al estudio de investigación auspiciado y llevado adelante por el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social<sup>1</sup> (INDES) y de los aportes surgidos durante el encuentro académico<sup>2</sup> “Construyendo una nueva política social en la región: el Universalismo básico”. El cual dará como fruto en el año 2006 la publicación del libro “Universalismo Básico” Una nueva política social para América Latina, editado por el docente Carlos Molina y el cuál será el principal insumo para realizar este trabajo.

Esta propuesta se apoya en un diagnóstico de los fracasos que la región ha evidenciado en materia de construcción de sistemas de políticas sociales efectivas, eficientes, equitativas y sostenibles. Es decir, concisamente el U.B. se fundamenta “(...) en la

---

<sup>1</sup> El INDES fue creado en 1994 por el BID, teniendo como principal objetivo apoyar a los países de América Latina y el Caribe en sus esfuerzos por promover un desarrollo social equitativo y sostenible, para llevar adelante este cometido se propone el fortalecimiento de las organizaciones que promueven el desarrollo social en América Latina y el Caribe, a través de la capacitación de los funcionarios responsables de las políticas públicas en la región. Por lo consiguiente este organismo a partir del año 1995 viene ofreciendo cursos para los directivos de los sectores sociales específicamente diseñados para fortalecer la capacidad de gestión de las políticas y programas sociales.(Fuente: <http://indes.iadb.org> )

<sup>2</sup> En este encuentro llevado a cabo en el año 2005, participaron destacados investigadores y hacedores de política social de la región, quienes juntamente con colegas del BID, en particular del INDES, sostuvieron y debatieron sobre esta propuesta.

cobertura universal de prestaciones y riesgos esenciales, asegurando el acceso a transferencias, servicios y productos que cumplan con estándares de calidad otorgados sobre la base de los principios de ciudadanía.” (F. Filgueira, y otros, 2006)

Se apunta al fortalecimiento del ciudadano sobre la base del cumplimiento de sus derechos sociales promoviendo el desarrollo de la equidad, y una nueva relación entre Estado-ciudadano. Se ubica además al Estado como el principal responsable de las prestaciones esenciales para todos los ciudadanos. Por lo tanto, el U.B. siembra una visión articuladora e integral de las intervenciones sociales basada en el enfoque de derechos sociales y en la ruptura de los círculos viciosos de la pobreza, promoviendo así el desarrollo equitativo.

### **Motivación del estudio e importancia de la temática para el Trabajo Social.**

Se parte de la premisa que el Estado interviene a través de sus políticas sociales como instrumento privilegiado, no de resolución de la cuestión social sino de gestión de la misma. Surgiendo así, la necesidad de elaborar, planificar y ejecutar esas políticas sociales las cuales exigen conocimientos sólidos y amplios para los cuales es necesario un conjunto de profesionales a cargo de estas tareas, entre ellos, el Trabajador Social. En este sentido las políticas sociales transforman la cuestión social en problemas sociales, las cuales son el objeto del Trabajo Social, configurado así su objeto de intervención. (Plan Estudios FCS 1992)

El Trabajo Social desde su disciplina aporta a la elaboración, adecuación e implementación de esas políticas sociales, a través del diseño, ejecución de programas y proyectos se intenta dar la solución a las manifestaciones de la cuestión social. Además y de acuerdo como señala Mulla “(...) a no ser que los Trabajadores Sociales comprendan la naturaleza y el rol del Estado (...) ellos no pueden esperar ser efectivos en lograr una sociedad más humana” (1997: 17). Por lo tanto, debemos considerar apropiado y esencial tanto el debate, análisis desde nuestra profesión, de cuales son las mejores formas de intervenir para hacer frente a las manifestaciones de la cuestión social.

De acuerdo con lo expresado y atendiendo los aciertos y errores del pasado en materia de políticas sociales para América Latina, se plantea el U.B como una alternativa eficaz

la cual considero necesaria su análisis y discusión por todos los profesionales que intervienen en las distintas fases de elaboración de una política social.

### **Definición y problematización del Objeto de estudio.**

La definición del problema parte de la construcción teórica y el análisis sobre los cambios producidos en la formulación de las políticas sociales para atender y dar respuesta a las manifestaciones de la cuestión social. Los autores que han propuesto el U.B. sostienen que los anteriores modelos de protección social latinoamericanos han sido ineficientes e inclusive han generando una nula o escasa cohesión e inclusión social y una creciente inequidad en el acceso y financiamiento de los beneficios. Por lo que, se propone al U.B. como la mejor forma de atender las manifestaciones de la cuestión social a través de derechos de ciudadanía, generando así impactos altamente positivos en la sociedades Latinoamericanas.

Para dar un marco teórico consistente al objeto de estudio que aquí se plantea, se abordarán las definiciones concernientes a la pobreza y desigualdad entendidas estas como dos de las principales manifestaciones de la cuestión social. Se abordará también, el proceso desarrollo de las matrices de protección de los Estados Latinoamericanos, con el fin de describir las principales estrategias que se han desplegado para dar respuesta a la cuestión social, habilitando así la descripción de los principales aciertos y fracasos de las políticas sociales en América Latina.

En función de lo anterior se considera pertinente la discusión y análisis de los argumentos a favor y en contra de esta propuesta, tanto para América Latina como particularmente para el Uruguay, a la hora de afrontar la cuestión social. Señalando entonces que lo anterior se convierte en el objeto de estudio de este trabajo.

### **Aproximación Metodológica**

Para llevar adelante la realización de este trabajo se adopta una aproximación cualitativa referida a las categorías anteriormente anunciadas y documentos que

presentan el U.B.; Por lo tanto el método de investigación elegido es el estudio de la literatura existente.

Siendo además las hipótesis que guían este estudio:

- 1) La pobreza y la desigualdad afectan en mayor o menor medida a todas las sociedades.
- 2) El U.B. puede ser una alternativa efectiva, eficiente y sostenible para atender la pobreza y desigualdad de los países Latinoamericanos.

Mientras que las **principales interrogantes** que orientan este estudio son:

- ¿Es una opción viable para enfrentar la pobreza y la desigualdad en Latinoamérica el U.B.?
- ¿Es aplicable en el Uruguay el U.B.?
- ¿Por qué todavía el U.B. es una propuesta?

Por lo tanto podemos describir que el **Objetivo General** de este trabajo es:

- Describir y analizar argumentos a favor y en contra del U. B. teniendo presente su aplicabilidad en Latinoamérica y particularmente en Uruguay.

Siendo sus **Objetivos Específicos:**

- Describir y analizar dos de las principales manifestaciones de la Cuestión Social, pobreza y desigualdad.
- Analizar y describir las principales formas que han adoptado los Estados Latinoamericanos para hacer frente a la cuestión social, especialmente abordando el caso Uruguayo.
- Realizar una aproximación conceptual de las dimensiones que componen la propuesta U. B.

## **Estructura del Documento**

Este trabajo se encuentra organizado en cinco (5) capítulos. El primero refiere al concepto de cuestión social, exponiendo su definición y tratamiento, así como también se presenta el debate que mantienen distintos autores sobre cual es la forma que esta adopta en nuestros tiempos. A partir del planteamiento y lectura de la cuestión social, se abordarán dos de sus principales expresiones, pobreza y desigualdad. Se presentan tanto sus definiciones como los distintos enfoques y formas de medirlas. Habilitando esto a comprender como los Estados entienden y desarrollaron distintas estrategias para enfrentarlas.

Seguidamente en el capítulo dos se desarrolla el concepto de Estados de Bienestar, entendiéndolo y considerándolo una de las formas que los Estados Latinoamericanos adoptaron para enfrentar a la pobreza y desigualdad. Aquí se describen las principales características y formas que este cobró, variando en cada país tanto su comienzo, cobertura como cantidad de beneficios prestados. Lo anterior dará lugar a distintas clasificaciones de los Estados de Bienestar Latinoamericanos, aquí se presentarán las más relevantes. En este capítulo también se describirán las principales reformas acontecidas dentro de la región producto de un contexto de crisis y cuestionamientos de los Estados de Bienestar. Particularmente se abordan las transformaciones promovidas por el Consenso de Washington. Mientras que por ultimo se esbozan los principales cambios políticos, sociales y económicos acontecidos a fines del siglo XX y principios del XXI para América Latina, que dará lugar una nueva transformación de la matriz de protección social.

El capítulo tres, continúa en la misma línea que el anterior, pero esta vez se coloca el foco sobre la realidad Uruguaya. Para esto se comienza describiendo su temprana matriz de protección social, así como también la consolidación de su Estado de Bienestar. Posteriormente se abordan las principales transformaciones de los últimos 30 años de su matriz de protección social, incluyendo las reformas neoliberales hasta la asunción del primer gobierno de izquierda, entendidos como acontecimientos que marcaron distintos rumbos del sistema de protección Uruguayo.

En el capítulo cuatro por su parte se detallan las principales características del U.B. analizándose sus argumentos emergentes tanto a favor como en su contra. El fin aquí es presentar posibilidades y limitaciones de esta propuesta a la hora de enfrentar las manifestaciones de la cuestión social (pobreza y desigualdad) tanto para América Latina como particularmente el caso Uruguayo.

Por último el capítulo número cinco se presentan las conclusiones finales que exhiben un resumen y análisis del documento, así como las posibles líneas de estudio a futuro. Considero pertinente mencionar además que este trabajo no pretende ser una propuesta terminante y acabada sobre el tema que aquí se aborda, en cambio sí se pretende que el mismo logre convertirse en un insumo para el debate sobre la forma más eficiente de atender la cuestión social.

# CAPÍTULO 1

## Cuestión Social, Pobreza y Desigualdad

### 1.1 Cuestión Social

Para entender la pobreza y desigualdad, debemos mencionar primeramente que no son dos fenómenos sociales aislados, sino que ambos son expresiones de la cuestión social. Por lo que si queremos comprender cómo actúan ambas problemáticas, primeramente es necesario definir el concepto de cuestión social.

La misma surge a fines del siglo XIX con la industrialización y el avance del capitalismo sobre la sociedad tradicional, concentrándose en las condiciones de explotación de la masa trabajadora. En otras palabras “La cuestión social no es otra cosa que expresiones del proceso de formación y desarrollo de la clase obrera y su ingreso en el escenario político de la sociedad, exigiendo su reconocimiento como clase por parte del empresariado y del Estado. Es la manifestación, en lo cotidiano de la vida social, de la contradicción entre el proletariado y la burguesía” (Iamamoto, 1997: 91-92).

En las últimas décadas se han puesto en debate las características que presenta la cuestión social, planteándose distintas interrogantes concernientes a la misma, ¿asistimos a una nueva cuestión social? o son ¿nuevas expresiones de la vieja cuestión social? o también desde esta última posición sí, ¿existen nuevas expresiones de la causalidad histórica de la cuestión social?

Para dar respuesta a la primera interrogante Rosanvallón (1995) sostiene que con la crisis del Estado de Bienestar, el pacto social que éste expresaba deja de tener vigencia. Por lo tanto, lo que tenemos que hacer no es rescatar aquel Estado de Bienestar, sino por el contrario, es necesario encontrar otra forma de regulación social dado que nos encontramos frente a “una nueva cuestión social”, siendo necesario entonces redefinir el “pacto de solidaridad”.

En la misma línea de pensamiento Monereo Pérez, entiende que la nueva cuestión social “(...) no remite solamente a las tradicionales “disfuncionales” de la sociedad industrial, sino también a nuevos fenómenos de “exclusión” y situaciones de “desventaja” social derivadas tanto de los cambios en la estructura social misma, como en la aplicación de ciertas políticas sociales”. (1996:226). Por lo que, “(...) el contrato social moderno no puede disociarse hoy en día enteramente del empleo y de la efectividad del derecho al trabajo (...) la integración pasa en parte por el trabajo, y por el reparto del trabajo.”(Monereo Pérez, 1996: 234-235)

En cambio para el sociólogo francés Robert Castel la cuestión social es una aporía fundamental en la cual una sociedad experimenta un enigma de su cohesión y trata de conjugar el riesgo de su fractura” (Castel, 1997:20). La sociedad ha cambiado sostiene el autor, se han generado enormes contingentes de trabajadores que son excluidos del mercado por las nuevas características de especialización que este exige. Otros se encuentran de forma poco segura en este, o de forma temporal lo que lleva a considerarlos como sectores vulnerables, los cuales se agregan a los sectores de desafilados.

Consecuentemente la situación es preocupante tanto la de aquellos que tuvieron trabajo y hoy no lo tienen, como también, los que quieren hacerlo por primera vez y no pueden. Esta situación los deja en un lugar de “supernumerarios” o como también los denomina Castel “inútiles para el mundo”, situaciones que están “(...) suscritas por la precariedad y la incertidumbre del mañana, que atestiguan el nuevo crecimiento de la vulnerabilidad de las masas.”(Castel, 1997:465). Estos sectores padecen esta situación producto de los cambios tecnológicos y económicos exigidos por los nuevos procesos de modernización, los cuales demandan una mano de obra especializada.

Por lo tanto, cuando el trabajo se vuelve inestable producto de estas demandas y exigencias del mercado grandes sectores se encuentran en condiciones de vulnerabilidad. Estas situaciones descritas engendrarán lo que Castel (1995) denominará como una “metamorfosis” de la cuestión social, que dará lugar entonces a su entender a una nueva versión de esta.

Desde otro lugar José P. Netto sostiene que no hay una ninguna cuestión social nueva, lo que hay, es que la vieja causalidad, encuentra hoy una sociedad donde el trabajo es cada vez menos necesario para la reproducción del capital. El autor señala que “Hace 30 años, procesos de industrialización intensivos abrían posibilidades de empleo; hoy puede haber procesos de industrialización intensivos sin que ello implique el crecimiento de la oferta de empleo. En una sociedad caracterizada por esto, que no dejó de ser capitalista ni industrial, las expresiones de la cuestión social, son muchos más difusas, amplias e involucradoras que las expresiones antiguas. El sistema de las conexiones causales es lo mismo, o sea, es una producción cada vez más socializada y una apropiación cada vez más privatizada”. (Netto, 2002:24).

En la misma línea de pensamiento, Yamamoto, refiere a la cuestión social de estos tiempos como él: “Conjunto de las expresiones de las desigualdades de la sociedad capitalista madura, que tiene una raíz común: la producción social es cada vez más colectiva, el trabajo se torna más ampliamente social, mientras la apropiación de sus frutos se mantiene privada, monopolizada por una parte de la sociedad. La globalización de la producción y de los mercados no deja dudas sobre ese aspecto.”(1997:72)

En definitiva podemos mencionar a nuestro entender que la cuestión social es producto de la vieja contradicción entre el capital-trabajo, pero que hoy adquiere nuevas significaciones producto del desarrollo tecnológico e industrial el cual requiere y exige una mano de obra especializada. Esto conlleva a dejar sectores de la población fuera del sistema de trabajo repercutiendo directamente en ahondar situaciones de pobreza y desigualdad. Todo lo anterior requiere y exige por lo tanto de un Estado garante que encuentre alternativas para afrontar las particularidades que adquiere la cuestión social. La propuesta que aquí se procura desarrollar (U.B.) ambiciona ser una alternativa para enfrentar las manifestaciones de la cuestión social actual.

Una vez descrito el concepto de cuestión social, podemos abordar algunos conceptos sobre dos de sus principales manifestaciones, pobreza y desigualdad. Ya que, conocer las distintas definiciones y formas de medir ambas manifestaciones permite conocer como los Estados entienden y atienden a las mismas.

## **1.2 Pobreza.**

De acuerdo a datos del millones de personas en los 104 países que abarca el Índice de Desarrollo Humano (un tercio Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 2010, alrededor de 1.750 de su población) viven en situación de pobreza multidimensional<sup>3</sup>. Es decir, que al menos un tercio de los indicadores reflejan graves privaciones en salud, educación y alimentación. Esta cifra supera a los 1.440 millones de personas que viven con menos de US\$1,25 al día en esos países. Además, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en su informe Panorama Social (2011) indican que la incidencia de la pobreza alcanzó en el año 2010 a un 31,4% de la población de la región, incluido un 12,3% en condiciones de pobreza extrema o indigencia. Estas cifras se traducen en 177 millones de personas pobres y 70 millones de indigentes. También sostiene el mismo informe que América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo, característica esta que se constituye en un obstáculo mayor para reducir la pobreza.

Si bien la disminución de la pobreza es un objetivo ético prácticamente universal, sin embargo los modos para aproximarse a este propósito son ampliamente disímiles y discutidos como sostienen Lautier, (2001) y Castel (2004). Para comprender esta problemática universal (la pobreza), primeramente necesitamos definirla. Sí bien se la puede entender como sinónimos de ausencia, privación o carencia, a la hora de definir cuáles son los elementos que permiten hablar de pobreza esto no es tan claro como parece. Con el cometido de comprender en base a que definiciones de pobreza los Estados han construido sus políticas sociales. A continuación se detallan los siguientes enfoques que se han desarrollado para entender y medir la pobreza:

- a) enfoque monetario
- b) necesidades básicas insatisfechas
- c) enfoque de las capacidades y funcionamientos

---

<sup>3</sup> El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), complementa a los índices basados en medidas monetarias y considera las privaciones que experimentan las personas pobres, así como el marco en que éstas ocurren. El índice identifica una serie de privaciones en las mismas tres dimensiones del IDH y muestra el número de personas que son pobres (que sufren privaciones) y el número de privaciones con las que usualmente vive una familia pobre.

a) **Enfoque monetario.** Se basa en la insuficiencia de ingresos para adquirir una cantidad de bienes determinados, por lo que la condición de pobreza esta determinando que no se logran satisfacer un conjunto de necesidades consideradas imprescindibles para un estándar de vida mínimo. Esta línea de pobreza (LP) se compone por un lado del valor monetario de una Canasta Básica de Alimentos (CBA) y por otro, de una estimación del gasto mínimo realizado en rubros tales como: salud, vivienda, educación y transporte. Sí el ingreso mensual solo alcanza para cubrir la CBA de un hogar, se sostiene que el mismo está por debajo de esta línea imaginaria. En el caso que el/los ingresos no sean suficientes para cubrir la CBA se consideran que están por debajo de la línea de Indigencia (LI). Por lo tanto la condición de pobreza o no mediante el enfoque monetario, está determinada por la posesión de cierto ingreso económico que le permita adquirir una cantidad necesaria de bienes y servicios, considerados mínimos o básicos.

En la misma línea y ahondando lo anteriormente descrito Oscar Altimir (1979) define la pobreza como aquellas: “(...) situaciones de carencia de recursos económicos o de condiciones de vida que la sociedad considera básicos de acuerdo con normas sociales de referencia que reflejan derechos sociales mínimos y objetivos públicos. En términos monetarios, como ya se mencionara, la pobreza indica la carencia de ingresos suficientes respecto de un umbral de ingreso absoluto, o línea de pobreza, que corresponde al costo de una canasta de consumo básico. Asociada a la línea de pobreza, la línea de indigencia establece el umbral de ingresos en el cual estos son apenas suficientes para satisfacer los requerimientos nutricionales básicos de una familia.”

El Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) definen a la pobreza como “(...) la incapacidad para alcanzar un nivel de vida mínimo” (Banco Mundial, 1990:26-27) de este modo la línea de pobreza elaborada por estos organismos más conocida y más ampliamente utilizada es la medida ajustada de un dólar Estadounidense diario para la pobreza extrema.

Atendiendo las anteriores definiciones que ponen el acento en el ingreso monetario de un hogar para considerarlo pobre, podemos indicar que el mismo presenta algunas restricciones, por ejemplo el ingreso monetario de un hogar no agota ni refleja la

compleja problemática de la distribución de los ingresos al interior de los hogares. Lo que no estaría tomando en cuenta situaciones de precariedad sobre sectores vulnerables de la familia, principalmente mujeres y niños. Otra forma de entender y medir la pobreza, es a través de necesidades básicas insatisfechas.

b) **Necesidades básicas insatisfechas (NBI)**. Esta metodología fue propuesta en los años 70' por la CEPAL para el estudio de la pobreza de los países latinoamericanos, tiene como principal objetivo evaluar el bienestar o la falta del mismo, basándose en un conjunto de necesidades entendidas como universales y básicas. Consiste en verificar si los hogares han satisfecho una serie de necesidades previamente establecidas y considera pobres a aquellos que no lo hayan logrado. Esta metodología es muy útil para la identificación de ciertas carencias críticas de la población y la caracterización de la pobreza. Como una de sus principales virtudes es que permite dar más datos sobre donde tienen carencias las familias que son pobres.

Las NBI se definen como el conjunto de requerimientos de índole físico, psíquico o cultural, cuya satisfacción es condición necesaria para el funcionamiento de los seres humanos en una sociedad determinada. La adopción de este enfoque implica determinar umbrales en cada dimensión y establecer criterios para su satisfacción. Las necesidades humanas principales si bien son las mismas en todas las culturas y en todos los períodos históricos, la manera o los medios utilizados para su satisfacción varían. Es por esto que: “Las NBI se refieren a las manifestaciones materiales que ponen en evidencia la falta de acceso a ciertos servicios como vivienda, agua potable, electricidad, educación y salud, entre otras” (Golbert y Kessler, 1996: 10-11).

Pueden señalarse entonces como necesidades básicas, en base al informe de la CEPAL (2001): a) Alojamiento y equipamiento mínimo adecuado para el hogar. b) Infraestructura que garantice estándares sanitarios mínimos. c) Acceso al servicio de educación. d) Capacidad de subsistencia del hogar. Cuando una de estas necesidades básicas no está satisfecha se considera a ese hogar como pobre, en caso de más de una, este hogar es considerado como pobres extremos.

Una de las principales ventajas con que este enfoque cuenta es que es un indicador multidimensional y directo. Multidimensional porque abarca distintas dimensiones del fenómeno que considera (vivienda, educación, etc). Mientras que directo por que se determina a partir de la constatación de la presencia de carencias críticas en los hogares.

Podemos señalar entonces que este enfoque permite reconocer las situaciones de carencia, en cambio cuando se mide la pobreza por los ingresos del hogar, se asume que éste se traduce efectivamente en el acceso a la mayor parte de las dimensiones abstractas que se definen como bienestar mínimo. Sin embargo, esto depende en realidad de la estructura de consumo de las familias individuales, sus deudas y necesidades particulares.

Otra ventaja es la posibilidad de desagregación de la misma tanto a nivel territorial como por tipo de indicador. Ello permite elaborar mapas de pobreza, diseñar medidas específicas de combate a la misma así como evaluar sus resultados.

A pesar de las virtudes señaladas, este enfoque también presenta algunas restricciones. Sostiene Amartya Sen (2001: 239) que no hay “(...) una correspondencia estrecha entre la pobreza vista como escasez del ingreso, y la pobreza vista como incapacidad para satisfacer algunas necesidades elementales y esenciales”. Por lo tanto, la pobreza no debe medirse considerando solamente el acceso a bienes materiales y sociales, sino que es necesario que los individuos tengan la capacidad de utilizarlos eficazmente, lo que les permitirá ser libres procurando así su mayor bienestar. Debemos decir entonces que la pobreza puede ser más aguda que la medida mediante el método del ingreso o el método de las NBI, por lo cual entenderá Sen (1996: 68) que “(...) utilizar una línea de pobreza que no varíe entre las personas, puede ser muy equivocado para identificar y evaluar la pobreza”. Por ello propone definir a esta en términos de la privación de la capacidad. Lo que nos paso para abordar el siguiente enfoque.

c) **Enfoque de las capacidades y funcionamientos.** Desarrollado por el economista Amartya Sen<sup>4</sup>, se destaca la importancia del papel de la agencia humana entendida esta como la posibilidad de los individuos de fijarse metas y llevarlas a cabo. Es decir, la capacidad de obrar que tienen los seres humanos más allá de las condiciones de carencia que poseen. El enfoque de las capacidades y funcionamiento tiene una mirada superior a los otros enfoques basados en ingresos y capacidad de consumo. El mismo se encuentra fuertemente fundado en la libertad positiva, concebida como la capacidad real de una persona de ser o hacer algo. Como sostiene Amartya Sen (1992) la "capacidad" es la habilidad de alcanzar un estado de "funcionamiento" o "logros". Por lo que deben ser atendidas las distintas capacidades de las personas asumiendo múltiples dimensiones como: educación, salud y otros, produciendo esto un mayor impacto en el bienestar de los sujetos e incluyendo a su vez la generación de ingresos necesarios para aumentar el consumo de bienes y servicios.

Sostiene Sen (1992) además que esta forma de entender la pobreza ha facilitado enormemente el proceso de definir a pobres y no pobres con una visión que va más allá de los ingresos. Para lograr esto es necesario medir las capacidades que permiten a las personas lograr una condición de funcionamiento necesaria para mejorar o sostener un nivel mínimo de bienestar. Considerándose como pilar fundamental la expansión de las libertades, siendo estas la meta principal y el medio para el desarrollo, dado que (...) el enriquecimiento de las libertades humanas debe incluir la eliminación de las privaciones de la persona. Los diversos derechos y oportunidades se agregan a la expansión de la libertad humana y al desarrollo” (Amartya Sen, 1992: 36-37).

Algunos cuestionamientos a este enfoque serán principalmente a su concepción de capacidad. Entiende Townsend (1970) la existencia de fuerzas sociales externas e invisibles, que no sólo las capacidades de la persona determinarán su bienestar, independientemente de cualquier otro factor. Se plantea que tener un cierto nivel de capacidad ya sea por ejemplo en educación y salud, no habilita necesariamente a una persona para obtener los ingresos requeridos para un mínimo de bienestar, como lo

---

<sup>4</sup> Amartya Kumar Sen, economista Bengali, recibió el premio Nobel de Economía en 1998 por su trabajo en el campo de la matemática económica. Es conocido por sus trabajos sobre las hambrunas, la teoría del Desarrollo humano, la economía del bienestar y los mecanismos subyacentes de la pobreza.

propone Sen. Esto nos estaría marcando que los mecanismos institucionales son igual o más importantes, dado que muchas de las veces estarían colocando impedimentos o a la inversa favoreciendo a transformar las capacidades del bienestar humano. En definitiva y de acuerdo a lo anterior es imperiosa la concordancia entre las capacidades de las personas y los mecanismos institucionales.

Por lo hasta aquí descrito podemos decir que la pobreza es compleja y multi-causal, y no existe una única forma de entenderla. Siendo además esta multidimensional, alude a la carencia en distintas dimensiones como la alimentación, vivienda, educación, salud, inserción en el mercado laboral y participación social entre otras. Por lo tanto, no solo debemos considerar a la pobreza como carencia económica, sino que también debe tenerse presente su dimensión social, política y cultural.

Una vez descrito el concepto de pobreza y atendiendo sus particularidades, a continuación se aborda otra de las manifestaciones de la cuestión social, como lo es la desigualdad.

### **1.3 Desigualdad.**

Latinoamérica ha sido un continente históricamente, desde su tiempo colonial, caracterizado por profundas desigualdades económicas, políticas y sociales pese a los distintos esfuerzos que han emprendido los Estados a través de sus políticas para revertir esta situación.

Por lo tanto, esta región fue y es el continente más desigual, siendo el nivel de desigualdad en la distribución personal del ingreso en América Latina “(...) sustancialmente más alto que en otras regiones del mundo, con un índice de Gini<sup>5</sup> medio de 0,53. El país menos desigual de la región es más desigual que cualquier país de la

---

<sup>5</sup> La forma de medir esta desigualdad, es a través del coeficiente de Gini, este es un índice que sirve para medir la distribución del ingreso dentro de una sociedad, calculando la desigualdad en el ingreso. ver esta frase, repite. El coeficiente oscila entre 0, cuando todos tienen el mismo ingreso y 1, cuando una persona tiene todo el ingreso. El mismo se deriva de la curva de Lorenz que traza la proporción del ingreso total que tiene cada percentil de la población, clasificado en jerarquías de ingresos (Spicker, Leguizamón, Gordon, 2009:61-62).

OCDE no latinoamericano, de Oriente Medio y África del Norte”. (OCDE/CEPAL, 2011:83) A esto podemos añadirle que diez de los quince países con mayores niveles de desigualdad se encuentran en la región, de acuerdo a lo que sostiene el primer Informe Regional sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD 2010). Debemos concluir entonces que América Latina es la región más desigual del mundo.

Otro punto a tener presente es que pobreza y desigualdad habitualmente están estrechamente vinculadas, es más, se retroalimentan y reproducen. Por su parte el crecimiento económico no siempre se traduce o garantiza una reducción significativa de la pobreza, dado que la reserva de bienes difícilmente se distribuya en forma equitativa. Esta realidad Latinoamericana condiciona cualquier objetivo de obtener una reducción significativa de la pobreza, e inclusive produce un aumento de la desigualdad.

De acuerdo al informe Perspectivas económicas de América Latina 2012 se sostiene que “(...) a pesar de algunos avances en materia de reducción de la pobreza en los últimos años, precisamente se pasó de un 44% de la población en 2002 a 33% en 2008; y, en menor medida se disminuyó la desigualdad”( OCDE/CEPAL 2011). Concluyendo que aún se mantienen importantes brechas por cerrar y desafíos por enfrentar en Latinoamérica. Se debe tener presente entonces que una política que pretenda afrontar la pobreza deberá atender también la desigualdad, si realmente quiere ser eficiente en la reducción de la primera.

Corresponde señalar además que la desigualdad distributiva en América Latina encuentra su mayor causalidad en la relación de los mercados de trabajo con los niveles educacionales. Es decir, los ingresos laborales constituyen más de dos tercios del ingreso total de los hogares (CEPAL 2006), por lo que, la principal desigualdad del ingreso se da a través del mercado laboral. A su vez la mejor forma de acceder a este, es aumentando el nivel educativo. Lo anterior marca que si se quiere afrontar la desigualdad en el ingreso, la mejor forma de hacerlo es a través de la educación.

El acceso a estos activos, está condicionado por la capacidad de pago para acceder a servicios de educación y salud de buena calidad, así como a fuentes de financiamiento y

mercados de trabajo segmentados. Se configura así, un círculo vicioso de reproducción de la pobreza, ya que son los jóvenes nacidos en hogares pobres quienes tienen menos acceso a mercados y a activos que les permitirían superar su situación.

Para cerrar esta sección y por lo expresado hasta aquí entonces debemos entender la pobreza y desigualdad como las principales manifestaciones de la cuestión social, las cuales los Estados mediante sus políticas sociales han intentado combatir. Como bien expresa Serna “Las transformaciones de la nueva cuestión social, la multidimensionalidad de la pobreza y sus relaciones con la reproducción de las desigualdades sociales son factores estructurales que presionan el rediseño de las políticas sociales hacia nuevas intervenciones públicas diversificadas y múltiples que den respuesta a los cambios en las formas y factores de vulnerabilidad social. En este sentido, se debe repensar el lugar de las políticas sociales y la construcción de la ciudadanía social como mecanismos de adaptación y respuesta a demandas y cambios en el entorno social. (2010:148)

Por lo tanto ante la necesidad de reorientar la intervención del Estado a través de nuevas políticas sociales que logren dar una respuesta efectiva a las manifestaciones de la cuestión social, es que esta propuesta (U.B.) se sitúa pertinente para recuperar el sentido universal de los derechos sociales a través de derechos otorgados sobre una base de ciudadanía. Siendo la mejor forma de garantizar estos derechos, como bien sostienen Andrenacci y Repetto (2006), por intermedio de la intervención estratégica del Estado para actuar sobre las desigualdades, garantizando un cierto tipo de prestaciones con alcance universal y de calidad, que permitan alcanzar altos niveles de eficiencia.

## CAPÍTULO 2

### Estado de Bienestar

#### 2.1 Estado de Bienestar, principales características

El Estado de Bienestar es una forma organizativa creada en los estados desarrollados principalmente de Europa, para brindar una red de seguridad social a los ciudadanos. El mismo se generalizará y consolidará después de la 2ª Guerra Mundial en el mundo occidental, impulsado por la situación de malestar de la clase trabajadora. Para lo cual se consideró necesario la creación de intervenciones del Estado, como la mejor forma de instituir derechos sociales y económicos. Más allá de la forma histórica concreta que adopto en cada país, podemos definir el Estado de Bienestar en base a Rodríguez Cabrero (2004), como un conjunto de instituciones estatales que garantizan una serie de derechos sociales ejercitables por la inmensa mayoría de los ciudadanos. Desarrollados a través de políticas y programas de carácter redistributivo en base a la solidaridad intergeneracional y apoyados en la idea de “ciudadano trabajador”, sujeto de derechos sociales.

Por su parte, Gosta Esping-Andersen (2000) empleará el concepto de regímenes de Bienestar, entendiéndolo“(…) los modos en que se reparte la producción de bienestar entre el Estado, el mercado y las familias” (Esping-Andersen, 2000: 102). Como bien indica el autor las sociedades han ido construyendo el bienestar mediante una asociación y división de los riesgos, entre el Estado, el mercado y la familia. Se establece entonces que el bienestar debe entenderse como un proceso histórico de mercantilización-desmercantilización, familiarización-desfamiliarización y Estado-centrismo-residualismo (público). Los cuales están asociados a diferentes tipos de regímenes de bienestar.

Señala Esping-Andersen (1990), que debemos concebir por desmercantilización el grado en que un servicio es brindado como un derecho ciudadano y en el que una persona puede vivir sin depender del mercado. Mientras que por desfamiliarización el grado de reducción de la dependencia del individuo respecto de la familia o

inversamente, generándose un aumento de la capacidad de comando del individuo sobre sus recursos económicos, independientemente de las reciprocidades familiares o conyugales.

En definitiva podemos agregar que los regímenes de bienestar funcionan y se desarrollan en sociedades que presentan distintas características de desmercantilización, desfamiliarización y una mayor o menor centralidad del Estado, en las cuales a través de sus políticas sociales pueden combatir o afianzar la estratificación social al interior de las sociedades. A partir de lo anterior Esping-Andersen (2000,103-115), estableció tres posibles tipos de regímenes de bienestar, que corresponden a diferentes lógicas de organización, estratificación e integración social. El autor discriminará entonces en regimenes: liberal o residual, conservador o corporativo y socialdemócrata.

El régimen liberal o residual se caracteriza por colocar el acento en un Estado mínimo o residual, que apunta a la focalización en su intervención dirigida a las personas de menores recursos, siendo el mercado el principal espacio donde los individuos deben recurrir para obtener su bienestar. En este régimen los individuos tienen un papel central, siendo solamente ellos responsables por su propio bienestar, el cual deben resolverlo en el mercado.

El régimen Conservador o Corporativo por su parte se caracterizará por tener un sistema de seguridad social vinculado al trabajador, quien es el principal proveedor de la familia. Estableciéndose un papel secundario al mercado a diferencia del anterior y un rol subsidiario al Estado.

Mientras que el régimen socialdemócrata tenderá a ofrecer una cobertura universal, la cual pretenderá excluir al mercado de las prestaciones de servicios sociales consideradas esenciales para la vida de todo ser humano. Aquí se desarrollarán una gran cantidad de instituciones públicas con un alto grado de desmercantilización y desfamiliarización.

Debemos tener presente que es muy difícil encontrar regímenes claramente definidos como los describe Esping-Andersen, ya que estos son tomados como tipos o modelos ideales. Si observamos la realidad Latinoamericana podemos encontrar una especie de

“híbridos” de estos tres modelos en los cuales predominará un sistema de protección sobre otro, pero no se encontrará un modelo puro exclusivamente.

Otra de las clasificaciones de los Estados de Bienestar en Latinoamérica, es el trabajo realizado por Mesa Lago (1991) el cual toma como referencia el análisis temporal de su sistema de seguridad social, es decir, sus inicios históricos y grados de maduración en el cual el Estado comenzará a ocuparse de los riesgos sociales por intermedio de sus políticas públicas. Diferenciando entre países pioneros, intermedios y tardíos en el desarrollo de sus sistemas de protección social.

Los países pioneros están dados por aquellos con una cobertura temprana alrededor de los años 20 como lo fueron: Uruguay, Argentina, Brasil, Chile y Cuba. Los países intermedios se caracterizaron por una incipiente cobertura alrededor de los años 40 como el de: Costa Rica, Panamá, México, Perú, Colombia, Bolivia, Paraguay, Ecuador y Venezuela. Mientras que los países tardíos abordarán su protección social a partir de los años 50 y 60, estos son: Guatemala, El Salvador, Nicaragua, República Dominicana, Honduras y Haití.

En definitiva la clasificación de Mesa Lago procura ubicar a los países dentro de su proceso histórico y desarrollo de sus sistemas de protección social alejándose de una clasificación tipológica de los Estados de Bienestar como plantea Esping-Andersen.

Profundizando en las clasificaciones de los Estados de Bienestar, encontramos el trabajo de Fernando Filgueira (1998) quién ahondará la anterior clasificación de Mesa Lago completándolo con dos nuevas variables, el cómo se gasta, y el efecto redistributivo de ese gasto. El autor plantea una tipología de los Estados sociales en América Latina en el periodo 1930 a 1970/80, definiéndolos en: universalismo estratificado; regímenes duales y regímenes excluyentes.

El primer grupo de países estará compuesto por Uruguay, Argentina y Chile, los cuales hacia 1970 presentaban políticas sociales que alcanzan a la mayoría de la población (de ahí que se los considere universales) pero diferenciando los beneficios a distintos grupos de la población, constituyéndose una fuerte estratificación de beneficios y

condiciones de acceso los cuales corresponderán muchas de las veces a una lógica corporativista. Como bien señala Filgueira (1998) los trabajadores del Estado y los profesionales, servicios urbanos y trabajadores fabriles fueron los principales destinatarios de la protección del Estado, tanto en calidad como acceso a los servicios y beneficios, mientras que los trabajadores rurales, auto empelados, sectores informales y desempleados crónicos recibieron algunos servicios y beneficios tardíamente, indicando así su función de modelo estratificado.

Mientras que el segundo grupo integrado por los países de Brasil y México, denominados regímenes duales, en ellos alrededor de la mitad de la población está protegida por políticas sociales mientras que la otra mitad queda sin cobertura o con una mínima. Son países cuyo progreso económico se caracterizó por una elevada heterogeneidad territorial destacándose el desarrollo superior de una zona sobre otras.

Por su parte el último el grupo de países, República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia y Ecuador, se clasificarán por sus regímenes excluyentes. Aquí unos pocos son los que se benefician del gasto público social, siendo los beneficios alcanzados por grupos de elite. De acuerdo a Evans (1992) pueden denominarse a estos Estados como “depredadores”, caracterizados por elites que se apropian del Estado y los cuales extraen la mayor parte de sus rentas sin proveer ninguna contraparte de bienes y servicios a la población en general. Estos países son los que presentan los peores guarismos en materia social de Latinoamérica.

Para concluir las principales clasificaciones de los Estados de Bienestar Latinoamericanos, debemos tener presente el trabajo de Juliana Martínez (2007). La autora realiza una clasificación en tres grupos. El primero lo denomina regimen Estatal-Productivista conformado por los países de Argentina y Chile. El segundo regimen Estatal-Proteccionista integrado por Brasil, Costa Rica, México, Panamá y Uruguay. Y por último, el tercer grupo, regimen Informal-Familiarista compuesto por países como: Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana, Venezuela, Bolivia, Honduras, Nicaragua y Paraguay.

Los dos primeros grupos a pesar de tener mayor capacidad para absorber fuerza de trabajo asalariada, con una fuerte presencia de políticas públicas, cuentan además con enormes sectores de su población desprotegidos. Lo que conlleva a estos sistemas la característica de informales, siendo necesario que las personas desarrollen distintas estrategias para acceder a bienes y servicios, recurriendo tanto a sus familias como redes de apoyo. Por su parte el tercer grupo, a diferencia de los anteriores se caracterizará por un Estado débil así como también prácticas informales, (entiéndase, centralidad del ámbito doméstico y de arreglos privados no mercantiles) para la producción de bienestar. En definitiva podemos señalar que el grado de familiarización e informalidad en los sistemas de protección latinoamericanos en general es alto. Siendo el rasgo común a todos su informalidad a pesar de la heterogeneidad existente.

Para cerrar esta sección podemos mencionar y tener presente que la realidad Latinoamérica fue y es muy distinta a la europea, procurado esto por el disímil desarrollo económico y político que generaron distintos procesos y Estados de Bienestar. Es en este sentido entonces que podemos hacer mención de una versión Latinoamérica de Estado de Bienestar dado por sus características propias.

Hacia los años setenta el Estado de Bienestar latinoamericano comenzará a mostrar fisuras y extenuación de su modelo de desarrollo. Lo que sobrellevará la necesidad de una revisión de sus postulados. Por lo que se puede hacer mención aquí de una crisis de este, situación que se aborda a continuación.

## **2.2 Crisis del Estado de Bienestar**

Los Estados de Bienestar latinoamericanos, emergerán en los años treinta del siglo XX, desarrollándose hasta la décadas de los setenta. Es a partir de finales de esa fecha y principio de los años ochenta que el Estado de Bienestar alcanzará su momento más crítico, al no poder acompañar los cambios del contexto mundial, que se fueron dando tanto en la formas de producción, en el trabajo, cambios demográficos, así como también en la familia. Esto le sobrellevará ser objeto de duras críticas, principalmente de corrientes ideológicas neoliberales, quienes reprocharon y fundamentaron sus críticas en los principios y legitimidad sobre los que se habían cimentado y desarrollado.

Se sostendrá que el mismo se había hecho insostenible y carente de cumplir con las responsabilidades que había adquirido, además de ser el principal lastre que los Estados Latinoamericanos han tenido para alcanzar un verdadero desarrollo. Desde la raíz del liberalismo y más precisamente para Friedrich Hayek sostendrá que el mercado es el ámbito donde la libertad se desarrolla plenamente y es la intervención del Estado en nombre de la igualdad lo que detiene el empuje dinamizador de la economía y la sociedad en su conjunto. Por lo que se considera necesario reducir el Estado a dimensiones mínimas, (principalmente, administración de la justicia, seguridad externa, y mantención del orden público) que garanticen el buen funcionamiento del mercado.

En definitiva podemos señalar que los cambios estructurales e ideológicos acaecidos, darán lugar al modelo neoliberal, el cual envuelve una redefinición política en la forma de intervención del Estado. A continuación se abordan con mayor detalle las principales transformaciones acontecidas en los ámbitos económicos, sociales y político que empujaron a la necesidad de reforma de los Estados de Bienestar Latinoamericano.

### **2.2.1 Crisis Económica.**

Notoriamente el cambio en el modelo de producción a nivel mundial repercutirá en los frágiles mercados latinoamericanos, pautado esto en el contexto mundial de lo que se dio a conocer como “globalización”<sup>6</sup> la cual dispuso la necesidad de un mundo de economías más abiertas, dejando aún lado modelos proteccionistas.

Debemos tener presente que el modelo de Estado de Bienestar, se fundamentó en el “trabajo formal” (Fleury, 1999) es decir, una situación ideal de pleno empleo, a partir de la cual la protección social se consolidaría mediante prestaciones progresivas a la fuerza laboral y sobre la base de contribuciones del Estado. El supuesto que se seguía era que a través del trabajador, jefe de familia, se lograba alcanzar y asegurar a todos sus integrantes mediante sus ingresos y la protección social. Siendo el Estado el encargado de aportar una cobertura universal de servicios básicos y educación formal. Pero el alto nivel de informalidad laboral existente dejó una proporción muy amplia de la población

---

<sup>6</sup> Debemos entender por Globalización de acuerdo como lo indica Manuel Castells (1999), al proceso resultante de la capacidad de ciertas actividades de funcionar como unidad, en tiempo real y a escala planetaria.

sin la protección social vinculada al trabajo, a lo que luego se sumó el efecto negativo de las crisis<sup>7</sup> y la volatilidad económica en el empleo.

En definitiva, sostiene Fleury (1999) que el cambio en las reglas de los mercados, sobrellevó que los Estados no pudieran readecuar sus economías al proceso de globalización existente. Además agrega la autora que el escaso desarrollo tecnológico dentro de los procesos de producción como la baja calificación de los recursos humanos existentes, jugarán un papel muy importante en esta falta de adecuación. Agréguesele también el continuo drenaje de los recursos para el pago de la deuda externa e interna que hicieron que los Estados latinoamericanos tuviesen cada vez más restringidas sus posibilidades de hacer frente a los nuevos desafíos planteados.

Esta situación de malestar tal como lo indica Filgueira (1994), dará comienzo al agotamiento del modelo de sustitución de importaciones o de desarrollo hacia adentro que caracterizó a los países latinoamericanos. Este modelo económico se mostró incapaz de sostener el crecimiento económico e inducir el desarrollo social y político prometido. Acarreando como bien menciona la CEPAL (2006), una desintegración del paradigma del pleno empleo en el cual se apoyaba el Estado de Bienestar. Dando lugar a la necesidad de una serie de reformas que permitan acompasar las economías al nuevo contexto mundial. Principalmente se adoptaron “(...) medidas tendientes a la apertura comercial de las economías locales, el libre mercado, las reformas estructurales, la liberalización del comercio, las privatizaciones de bienes y servicios, y la desregulación del mercado laboral y financiero como la mejor salida de la crisis económica” (Ordóñez, 2006: 56).

### **2.2.2 Crisis Social.**

Por su parte: “Los instrumentos y mecanismos generados en el pasado por el Estado de Bienestar para proteger a los miembros de la sociedad de las situaciones de riesgo e incertidumbre son insuficientes e inadecuados” (Filgueira, 1998: 135). Dado por la configuración de una nueva matriz de riesgos sociales que exigía también un nuevo tipo de abordaje.

---

<sup>7</sup> Particularmente se hace referencia a la crisis del Petróleo.

El modelo de protección social que el Estado de Bienestar llevó a la práctica, como ya se indicara cubrió a sectores pertenecientes al mercado formal de trabajo, dejando al margen de cobertura a sectores vulnerables de la sociedad como pobres, mujeres, niños y trabajadores informales. Es más fue pensado para beneficiar al proveedor masculino de la familia ya que a través de su participación en el mercado formal, se beneficiaba a toda la familia. Esto se tornará deficiente, cuando como bien señala Filgueira (1998) surgirán nuevos arreglos familiares (nucleares, extendidas, compuestas, mono parentales, y bi-parentales) en los cuales prevalecerán sobre todo la jefatura femenina, especialmente aquellos vinculados a la unión libre y a la monoparentalidad.

En definitiva podemos decir que el modelo de Estado de Bienestar instituido en el empleo formal, orientado al jefe de hogar masculino y apoyado en la hipótesis de estabilidad del modelo biparental nuclear, se encontraba radicalmente dissociado de una nueva estructura de riesgos. Además si tenemos presente el desempleo estructural y la precarización de las relaciones laborales que se presentaron en el contexto de crisis, el cuadro de presiones y demandas sociales se complejiza.

### **2.2.3 Crisis Política.**

La crisis financiera de los Estados latinoamericanos generará que estos no dispongan de los recursos necesarios para dar respuestas a las expectativas y demandas de los distintos grupos de presión (por ejemplo los sindicatos, empresarios) y de la población en general. Dejándose de esta manera de atender sectores de la población que tradicionalmente se cubrían. Esta fue la ocasión para el cambio de política que tuvo lugar durante los años ochenta (Stewart, 1998: 31,35). Consecuentemente podemos decir que el principal efecto de las décadas de crisis fue el de ensanchar la brecha entre los países ricos y los países pobres.

La situación de crisis y malestar conducirán a una pérdida de legitimidad y descreimiento del Estado, así como también de los partidos políticos que no lograban responder a sus clientelas. Agudizado sobre todo por el incumplimiento de promesas electorales y el aumento de situaciones de pobreza y desigualdad. Por lo tanto, se producirá un fracaso del modelo político que el Estado de Bienestar promovió, producto de la deslegitimación del orden político establecido.

A lo anterior agréguese el surgimiento de corrientes ideológicas opositoras al Estado de Bienestar, como lo fue la nueva derecha que tuvo sus principales exponentes en los liberales conservadores Reagan y Thatcher quienes se comprometieron a llevar adelante el programa neoliberal a nivel mundial.

De acuerdo a Álvarez Miranda (1996) esta nueva corriente (neoliberal) fiel a su filosofía sostendrá la necesidad que el Estado no intervenga en el mercado. Ya que entienden que el excesivo proteccionismo de este fue uno de los causantes del endeudamiento de los Estados y el freno del desarrollo de los países. A su vez el neoliberalismo, se opondrá a la universalidad, igualdad y gratitud de los servicios sociales considerando que estos deben satisfacerse en la esfera del mercado. Se establece que por definición el modelo de bienestar era inestable y no prometía continuidad en el largo plazo. Siendo el mercado el verdadero ámbito donde la libertad se desarrolla plenamente. A través de este se puede lograr un empuje dinamizador primeramente de la economía y seguido de la sociedad en su conjunto.

Otro punto de la crisis política que debemos mencionar fue la concepción de ciudadanía que el Estado de Bienestar promovió. Sus opositores, le imputarán ser el principal causante de promover una ciudadanía pasiva. La cual generó una cultura de la dependencia entre los pobres con respecto al Estado. Entiende la nueva derecha que ese proteccionismo sometió a los ciudadanos a un rol meramente de clientes inactivos, a disposición de una tutela burocrática. El cual estuvo marcado por los beneficios que se otorgaron sin exigir ningún tipo de contrapartida.

En síntesis podemos decir para cerrar esta sección, que la crisis a nivel económico, social y político de los Estados de Bienestar en Latinoamérica, dio lugar a una serie de reformas a partir de la década de los ochenta. Las principales características de éstas se abordan a continuación.

### **2.3 Reformulación de las Políticas Sociales en América Latina. El Consenso Washington**

Conjuntamente con la postura neoliberal promoviendo la necesidad de cambios, nuevos actores surgen a escena. Por ejemplo organismos internacionales, particularmente el

Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial promueven a nivel conceptual e ideológico la necesidad de optar por posturas neoliberales, como la mejor forma de afrontar la crisis financiera. Para ser posible esto, brindarán ayuda económica a cambio de seguir estrictamente sus requerimientos, en este contexto los Estados Latinoamericanos se verán forzados aceptar las condiciones impuestas. Esto dará lugar a una serie de transformaciones principalmente económicas, las cuales una vez instrumentadas significaron un alto costo social y político, en lo que se conoció como “la década perdida”. El deterioro social se reflejó en mayor desigualdad en la distribución del ingreso, niveles preocupantes en la incidencia de pobreza extrema, declinación del sector formal urbano de empleos, crecimiento del sector informal y precarización del empleo. Así como también un desmantelamiento de las instituciones Estatales, mientras se estimula la privatización en todos los ámbitos, en especial de la política social.

Estas reformas se volvieron hegemónicas en América Latina expresándose a través del “Consenso de Washington<sup>8</sup>”, esta serie de innovaciones se apoyaban en la idea de que el mercado, a través del crecimiento económico, tiene el rol fundamental de incorporación social. Aceptándose como regla general, que el esfuerzo debía centrarse en lograr las condiciones macroeconómicas que posibilitaran el crecimiento, puesto que la pobreza era un tema coyuntural que podría encauzarse una vez logrado el primer y principal objetivo. Correspondiéndole al Estado en el combate a la pobreza, intervenciones en materia de salud y educación que permitan desarrollar capital humano. Además, “(...) se establece el aseguramiento contra los riesgos como una responsabilidad individual, y se desestima en lo fundamental la solidaridad en la diversificación de riesgos.”(Sojo, 2003:134).

Las reformas implementadas de acuerdo a como nos indica Fleury (1999) pueden dividirse en primera y segunda generación. Estas consintieron en: desregulación de los mercados, apertura comercial y financiera, privatización del sector público, desburocratización y reducción de la acción gubernamental en materia de políticas

---

<sup>8</sup> Nombre este con el que se denominó a la reunión convocada por el Instituto de Economía Internacional en Noviembre de 1989. De esta reunión resultaron una serie de recomendaciones de carácter político y económico, que se daban a los países endeudados, mayormente latinoamericanos, al momento de solicitar renegociaciones de deudas como nuevos préstamos.

sociales, en otras palabras disminuir el gasto social. Estas medidas procurarán lograr un cambio del patrón productivo, que transitó de ser un modelo proteccionista y sustitutivo de importaciones a uno que apostó a la apertura económica y el desarrollo de capitales extranjeros.

La premisa consistía que a través del desarrollo económico y por un efecto de “derrame” se abarcaría a todos los sectores de la población inclusive aquellos más desprotegidos. Esto no logró llevarse a cabo, dado que las reformas no consiguieron generar las condiciones necesarias para un desarrollo sostenible.

Para corregir los efectos negativos de la primera generación de reformas los Estados latinoamericanos implementarán una segunda generación o reformas institucionales como también se les conoció. Estas se basaron en la utilización de modelos de gestión gerencialista que buscaban otorgar eficacia a las tareas estatales mediante la articulación y mediación entre los actores. Señalan Grassi, Hintze y Neufeld (1994) como principales reformas: focalización, descentralización y privatización como ejes orientadores de la política social.

Las políticas focalizadas, fueron entendidas como aquellas que tienden a: “(...) identificar con la mayor precisión posible a los beneficiarios potenciales y diseñar el programa con el objetivo de asegurar un impacto per cápita elevado sobre un grupo seleccionado, mediante transferencias monetarias o entrega de bienes o servicios” (Franco, 1996: 17).

Estas políticas focalizadas buscaron alcanzar un mayor grado de eficiencia y equidad en las políticas sociales. Para lograr este cometido pretendían llegar a quien realmente lo necesitaba, podemos agregar que la concepción de estas políticas fue excluyente de una alternativa complementaria a las políticas universales existentes, en todo caso se constituyeron como un fin en sí mismas. Podemos indicar entonces que: “La política social del neoliberalismo focalizó sus acciones en los individuos pobres y sus familias, y no en las circunstancias, escenarios y relaciones en que esos individuos y familias desenvuelven su existencia” (Vilas, 2007: 34). Además agrega el autor en otro texto que la política social del neoliberalismo “(...) deja de tener una función integradora, mucho

más que incorporar a la población de bajos niveles de ingreso a condiciones satisfactorias de empleo y de vida, apunta a impedir un mayor deterioro de la población que ya se encuentra en situación de pobreza y presta asistencia a las víctimas del ajuste” (Vilas, 1997: 935)

En definitiva la focalización prolongada “(...) consagró un modelo de tipo asistencialista que refuerza la dependencia de los beneficiarios. Esto contradice el ideal de ciudadanía social, según el cual lo más importante es el desarrollo de capacidades de los ciudadanos para que participen activamente en la sociedad y puedan constituirse en actores con mayor poder y autodeterminación” (CEPAL, 2006: 36)

Este tipo de políticas “(...) tuvo resultados negativos, como ha sido el clientelismo político, el vigilantismo y estigmatización (distinción entre “merecedores” y “no merecedores”), el quiebre de las redes de solidaridad sociales. Por lo que teniendo esto presente la focalización debe contemplarse como un medio temporal, parcial y selectivo y no un fin en la universalización del bienestar “(Filgueira, 2006: 32-34).

A pesar de los fallidos comienzos en la décadas de los noventa estas políticas focalizadas, estas serán mejoradas en la mayoría de los países latinoamericanos como puede apreciarse en el aumento de su gasto social. Debemos destacar la implementación de fondos sociales así como la creación de programas destinados a sectores carenciados y vulnerables (mujeres, niños, adultos mayores, discapacitados, campesinos e indígenas y pequeños empresarios). A pesar de este avance como bien indica la CEPAL (2006), “lejos estuvieron de ser Universales en su cobertura”:

Otro eje de reformas fue procurar la descentralización de los servicios del Estado, considerando que el anterior modelo gestionó una profunda centralización. Por lo que la descentralización emerge como “(...) la forma de organización más adecuada para implementar un nuevo paradigma que se basa en la complementariedad entre los sectores privado, social y público. (Iván Finot, 2001:16). Pasando a considerarse entonces la descentralización como un medio para facilitar y articular los procesos que involucrarán a instituciones públicas y privadas, a través de la gestión de los gobiernos locales.

Podemos agregar que otro de los objetivos de la descentralización fue ante todo alcanzar mayor eficacia en la utilización de los recursos escasos.

Otro punto fuerte de las reformas neoliberales en este periodo en América Latina fueron las privatizaciones las cuales se fundamentaron en “(...) aliviar la crisis fiscal e incrementar la eficacia de la oferta de servicios” (Vilas 1994: 936). Agréguesele que la industria privada puede ser mejor gestionada que las empresas estatales. La privatización contribuiría directamente a la reducción de la presión en el presupuesto del gobierno. Esto gracias a los ingresos derivados de la venta de las empresas, así como también en no tener que invertir en su funcionamiento. Estas privatizaciones no solo fueron de las empresas productivas que expresaban las iniciativas del Estado desarrollista, sino también de servicios públicos que respaldaban las obligaciones del Estado de Bienestar.

Con respecto a estas privatizaciones de los servicios sociales, autores como Vilas (1994) señalarán que es inequitativa, dado que solo los sectores con mayores recursos económicos pueden hacerse cargo de los costos. Consecuentemente a esta situación sectores de medios y bajos recursos económicos se opondrán a la privatización de los servicios ya que los entienden como derechos adquiridos. Las privatizaciones se enfatizaron recién a partir de 1985, tras la proclamación del Plan Baker<sup>9</sup>, es decir, cuando recibió el impulso oficial norteamericano con el apoyo del FMI y el BM para fomentar la privatización en el mundo y particularmente en América Latina. A pesar de este auge el resultado de las privatizaciones variaron en su cantidad y magnitud dentro de los países latinoamericanos.

En definitiva y para terminar este capítulo se debe señalar que este periodo estuvo marcado por una serie de reformas, las cuales tuvieron como principales impactos, un leve crecimiento económico, control de la inflación, balances fiscales más equilibrados

---

<sup>9</sup> Plan propuesto en 1985 por el ex secretario del Tesoro de Estados Unidos, James Baker, para solucionar los problemas de endeudamiento de los países latinoamericanos de acuerdo al cumplimiento de una serie de puntos. El mismo constituyó en su momento la estrategia oficial de Estados Unidos y de los demás países acreedores frente al problema de la deuda.

y un auge de las exportaciones, pero también “(...) han descuidado los aspectos sociales del desarrollo, habiéndose agravado el problema del desempleo y subempleo, aumentado la informalidad y profundizado la desigualdad social” (Ramírez Enrique Cornejo, 2005: 106).

Lo expresado hasta aquí nos da cuenta de resultados mixtos en el impacto de las reformas impulsadas por el Consenso de Washington en Latinoamérica. Las cuales y de acuerdo a Eli Diniz (2009) no fueron eficientes para conducir a los países en una nueva vía de desarrollo, como se predecía. Por el contrario los países latinoamericanos no lograron reducir la pobreza ni mejorar la distribución de su ingreso. Por consiguiente la reducción del Estado y su atención focalizada en los sectores de menores recursos no consiguieron los resultados esperados.

## **CAPÍTULO 3**

### **El caso Uruguayo**

#### **3.1 Temprano Estado de Bienestar**

Como mencionáramos en el capítulo anterior los procesos de construcción y desarrollo de los sistemas de protección social en los países latinoamericanos fueron muy heterogéneos. Por lo que en este capítulo se pretende abordar el proceso de construcción y desarrollo de la matriz de protección social uruguaya considerándolo un insumo obligatorio, si se pretende analizar la viabilidad de una nueva política social para el Uruguay como el U.B.

Comenzaré entonces retomando la clasificación de los Estados de Bienestar de Mesa Lago (1991), el cual sitúa al Uruguay entre los países pioneros de América Latina en lo referente a su temprana matriz de protección social, durante las primeras décadas del siglo XX. El incipiente sistema de protección uruguayo consiguió desarrollarse gracias al proceso modernizador que se inició a fines del siglo XIX. Este fue acompañado por lo que Ernesto Castellano (1996) designará como “bienestar de partidos” el cual articuló un modelo de desarrollo y un modelo de bienestar denominado “Batllista”. De esta manera se concebirá una matriz de protección con orientación universalista, la cual será base para forjar la noción de ciudadanía integral, producto de la simultaneidad y extensión de los derechos sociales y políticos.

Por otra parte, en base a la clasificación de Estados de Bienestar realizada por Filgueira (1998), se clasificará al sistema de protección social uruguayo de universal estratificado. El mismo incorporó a la mayoría de la población urbana y más tardíamente, a los sectores de trabajadores rurales. Principalmente su estructura se fundará en aquellos incorporados formalmente al mercado de trabajo, dando lugar muchas de las veces a una cobertura con una lógica corporativista. Además podemos agregar de acuerdo a lo que sostiene el anterior autor citado que las principales y tempranas políticas sociales llevadas adelante por el Estado Uruguayo estuvieron en la órbita de la asistencia pública. Las mismas consistieron en intervenciones del Estado dirigidas a los ámbitos de la familia, infancia y salud. Principalmente se propuso garantizar la educación

pública (laica, gratuita y obligatoria) y la regulación del mercado de trabajo exigiendo y cubriendo accidentes (podemos destacar: indemnización por despido, jornada de ocho horas, seguro de paro, seguro por enfermedad o incapacidad así como también protección del trabajo femenino, etc).

Debemos decir también que el desarrollo de este tipo de políticas sociales pudo ser posible gracias al crecimiento económico de la región dentro del contexto de la Segunda Guerra Mundial. El cual significó una demanda sostenida de sus principales rubros exportables, permitiendo acumular año tras año saldos positivos en la balanza comercial. Añádasele también las reformas en el ámbito económico que permitieron crear esta situación de bienestar, principalmente la promoción de la industria, mediante la sustitución de importaciones (el modelo ISI, como se lo denominó). Acciones en esta materia que estuvieron dadas por un proteccionismo industrial para asegurar el mercado interno dentro de la industria liviana.

Por lo tanto, esta situación de estabilidad económica y protección social es la que permitió generar las bases de una sociedad hiper-integrada, promoviendo una ciudadanía de tipo integral de acuerdo a lo que señala Ernesto Castellano (1996). Además sostienen Midaglia y Borzani (1993) que esto fue posible gracias a la fortaleza de un Estado que se constituyó en el agente principal de la estrategia modernizante incentivando la emergencia de una amplia clase media y de un pequeño proletariado organizado. Siendo entonces la acción Estatal relevante, la cual se tradujo en la generación de una cultura ciudadana fuertemente estatista. Siendo el Estado el principal encomendado de solucionar y gestionar los riesgos sociales, apoyado en un contexto de mediados de siglo XX, favorable para llevar adelante reformas políticas, sociales y económicas.

En definitiva podemos decir que nuestro país durante el auge del Estado de Bienestar en Latinoamérica “(...) era presentado como un país modelo en el campo social y político en el escenario latinoamericano. Esa afirmación no era casual, estaba basada en la capacidad para construir una sociedad integrada, con niveles controlados de desigualdad social y un sistema democrático relativamente estable.”(Midaglia, 2006:85)

### **3.2 Crisis del Estado de Bienestar**

La crisis se dará a través de un proceso que comenzó a gestarse a partir de la década del cincuenta, principalmente por los cambios del modelo económico productivo que revelará señales de fisuras, acompañando también por situaciones de malestar social y político. El contexto de insolvencia económica, arremeterá con las fuentes de financiamiento en las cuales se basó el Estado de Bienestar. Esta situación alcanzará su momento más crítico en los inicios de los años setenta, siendo su desenlace la crisis política y social que dará lugar al quiebre institucional con el golpe de Estado en 1973.

De acuerdo a lo que señala Midaglia (2007) la matriz de protección social uruguaya sufrió una serie de alteraciones a partir del cambio de modelo de desarrollo que se inicia con el golpe militar y posteriormente se ahondará con reformas en el campo público social durante las décadas de los ochenta y noventa. Los cambios acaecidos en este periodo según indica la autora fueron “(...) el correlato tal vez inevitable de la incapacidad política de la época para redefinir un modelo de desarrollo y protección capaz de contemplar una serie de cambios socioeconómicos en el ámbito nacional e internacional.”(Midaglia, 2001:333)

Si bien el gobierno autoritario no introducirá cambios significativos en la política social que denunciarán la intención de desarticular el Estado de Bienestar, no obstante, “(...) se utilizaron instrumentos de depresión de las políticas de seguridad social a través de reasignaciones del gasto público, (...) resintiendo la calidad y el nivel de los servicios y prestaciones sociales” (Midaglia, 2001:333).

En definitiva el principal cambio en las políticas sociales de este periodo será la disminución de la calidad de las prestaciones, especialmente en áreas tradicionales como educación, salud y previsión social. Esta situación de crisis institucional marcaba el fin de que aquella imagen de país modelo en lo social y político que lo caracterizaba en los años cincuenta, pasando de una sociedad hiperintegrada, a otra que transitaría por un camino sinuoso de inestabilidad y crisis, política, económica y social.

Posteriormente y una vez recobrada la democracia se llevarán adelante una serie de reformas, las cuales se acompañarán a las llevadas en el resto de los países latinoamericanos. Las principales reformas implementadas vuelta la democracia al Uruguay, se desarrollan a continuación.

### **3.3 Reformas de la matriz de protección social**

Señala Midaglia (2006) que el proceso reformista en materia social adquirió un importante impulso una vez vuelta la democracia. El primer gobierno democrático después del proceso militar (presidencia del Dr. Julio María Sanguinetti, 1985-1990) según indica la autora citada, pretenderá revertir la situación de malestar socio-económico que vivía el país. Para llevar adelante este cometido re-orientará el gasto público social implementando una serie de programas de emergencia de carácter sectorial. De acuerdo a Davrieux H. (1991), el aumento del gasto público social creció tratando de dar respuesta a una situación social deteriorada. En el periodo 1984 y 1989 se dará un aumento del 38%, respaldado esto claro por el mayor dinamismo productivo que se generó en ese período. Los mayores incrementos se registraron en las áreas de educación (64%) y salud (75%) sectores que habían recibido menos atención durante el gobierno militar. Otra de las características de este primer periodo democrático fue la vuelta a la negociación colectiva, con la re-instauración de los consejos de salarios.

A pesar de estas importantes reformas, las más profundas se producirán en la administración del Dr. Luis Alberto Lacalle (1990-1995) y del segundo periodo de gobierno del Dr. Julio María Sanguinetti (1995-2000). Esta serie de reformas llevadas adelante en este periodo consideraban la presencia de una nueva matriz de riesgo social que exigía al Uruguay de cara al siglo XXI la necesidad de una reforma social, por varias razones, entre ellas podemos enumerar en base a Midaglia (2006), las siguientes necesidades:

- liberalización de los parámetros de orientación económica, estos se tornaban incompatibles con una sociedad altamente protegida.
- los problemas de sustentabilidad económico-financiera del clásico sistema de seguridad social, no sólo por los cambios económicos anotados sino también por la estructura demográfica del país, altamente envejecida.

- la emergencia de nuevos problemas y demandas sociales, relativas a un aumento cíclico de la pobreza, con períodos de retracción y expansión.
- cambios significativos en las unidades primarias de socialización básicamente, la familia sobre las cuales se edifica la estructura de servicios sociales.

En base a esta nueva realidad, la cual exigía una serie de cambios ambos gobiernos (Dr. Lacalle y segundo periodo del Dr. Sanguinetti), ensayarán un conjunto de reformas, consideradas necesarias por organismos prestatarios y corrientes neoliberales como ya viéramos en el anterior capítulo. La primera generación de reformas recomendadas por el Consenso de Washington adquirió como principales características, en nuestro país a diferencia de la región, según lo indica Moreira (2000:14):

- Un proceso escalonado de rebaja inflacionaria, que condujo a una estabilización progresiva.
- La no privatización de algunos servicios esenciales del Estado, a diferencia del comportamiento del resto de los países de la región.
- Un desempeño relativo en materia de reducción de la pobreza y de distribución del ingreso.
- Un estilo “heterodoxo” de algunas reformas sectoriales, en particular, la reforma educativa y la reforma de la seguridad social.

Por lo tanto, podemos decir que el Uruguay fue un caso atípico en el proceso de reformas de la región Latinoamericana, dado que las mismas no alcanzaron la magnitud que en el resto de los países, llegando a sostenerse tal como lo plantea Daniel Chávez que “(...) la sociedad uruguaya es la más estatista de América Latina” (2007: 68).

Posteriormente la segunda generación de reformas o reformas institucionales implementadas en América Latina, también tendrán la forma gradual y tardía que la primera generación para el caso uruguayo. Principalmente se desarrollarán en el segundo gobierno democrático, particularmente “(...) la reforma educativa y la reforma de la seguridad social (se intento una reforma del sistema de salud pero rápidamente fue frustrada)” (Constanza Moreira 2000: 14)

No obstante, el Uruguay fiel a su tradición estatista se presentaba a finales de la década de los noventa como el país con menor privatización relativa de la región (muchos de los intentos de privatización fueron frenados), mostrando tan solo en la seguridad social el efecto de las reformas de la segunda generación.

Otra de las medidas fue el desarrollo de programas de carácter focalizado, considerándose la forma más eficiente y eficaz de llegar a sectores de la población en mayores condiciones de vulnerabilidad y pobreza extrema. En este sentido Filgueira sostendrá que “(...) frente al incremento de la escasez de recursos en la región y en vista de la evidencia sobre las inequidades distributivas de los viejos modelos de prestación social, adquirió creciente legitimidad y aceptación la estrategia de focalización del gasto social. Por un lado, se argumentaba que esta presentaba costos fiscales notoriamente menores a políticas universales, por el otro, que estas políticas focalizadas permitirían llegar más eficazmente a los sectores más pobres y necesitados de protección social”. (Filgueira, 1998: 103)

Por lo tanto podemos señalar y de acuerdo a Midaglia (2006) que las reformas implementadas en el Uruguay, en base a las recomendaciones de organismos internacionales alternarán entre la innovación y la tradición. Consiguiendo identificarse al menos tres diferentes configuraciones de políticas sociales que emergieron de este proceso de acuerdo como lo indica la autora. Por un lado, un conjunto de servicios que siguió su tradicional orientación universalista, por otro, se promovió la tercerización de algunos programas sociales dirigidos a grupos poblacionales específicos, y por último se implementaron una serie de programas focalizados los cuales fueron destinados a la población en mayores condiciones de vulnerabilidad y pobreza extrema.

Posteriormente, el período de gobierno, presidido por el Dr. Jorge Batlle (2000-2005) también presentará una serie de medidas innovadoras las cuales según indica Moreira (2010) se caracterizarán por el “gradualismo” y la “heterodoxia” siendo los cambios implementados discontinuos y sus resultados disímiles. El periodo se caracterizará por el auge de la crisis económica en toda la región y que conllevará para nuestro país la

disminución del crecimiento de las tasas de empleo entre los años 1999 y 2004, así como un incremento de los niveles de desempleo.

Para cerrar podemos decir que las principales reformas llevadas por los gobiernos una vez recobrada la democracia no condujeron o pretendieron la reforma radical de aquel tradicional Estado de Bienestar uruguayo. En cambio las reformas implementadas en materia de protección social se produjeron en aquellas áreas que el Estado no abordaba como la infancia, juventud y género, incorporando así demandas sociales novedosas que no se encontraban precisamente articuladas al conflicto capital-trabajo, así como también se buscó, responder a una situación socioeconómica del país caracterizada por la pobreza y la desigualdad que se estaba plasmando <sup>10</sup> en la construcción de una nueva matriz de riesgo social

### **3.4. Reformas del primer gobierno de Izquierda**

A partir del año 2005 el Uruguay tendrá un nuevo punto de inflexión de su matriz de protección social, producto de un cambio político sustancial para la vida del país, como lo fue la asunción por primera vez en nuestra historia de un gobierno de izquierda. El mismo llevará adelante una serie de medidas destinadas a combatir las altas tasas de pobreza e indigencia producto de la crisis y recesión económica que debió afrontar la región. La tasa desempleo urbano pasó de un 8,9 % en 1991 a un 13,7 % en el 2004, alcanzando hasta un 17 % en los momentos más agudos de la crisis del 2002. (Plan de Equidad, 2008:11) Esta situación de malestar traerá aparejado problemas tales como la informalidad, sub-empleo y aumento de familias pobres.

Para dar respuesta ha estas problemáticas, el reciente asumido gobierno de izquierda adoptará una serie de medidas en materia de bienestar social, señala Midaglia (2006):

- Vuelta de los Consejos de Salarios.
- Implementación del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES).
- Creación del Ministerio de Desarrollo Social, como organismo coordinador de las políticas sociales.

---

<sup>10</sup> De acuerdo a Gustavo De Armas (2004) la pobreza paso del 15.3% en 1999 al 30.9% en el año 2003.

La primera medida instaurada fue el retorno de los ámbitos institucionales de negociación salarial para enfrentar el conflicto capital-trabajo. Los mismos se retoman después que en el año 1992 fueran desmantelados todos los espacios de esta índole. Una novedad de estos nuevos consejos es la incorporación de los trabajadores rurales a la negociación colectiva.

La segunda medida adoptada fue la creación del PANES, diseñado, como programa transitorio para funcionar en dos años de forma focalizada atendiendo a los sectores en situación de indigencia y extrema pobreza. Este se desarrolló bajo una atención integral a la pobreza por intermedio de distintos componentes que dieron forma a dicho programa. Por un lado se proporcionó asistencia a través de la transferencia monetaria y alimentaria como una solución inmediata. Por otro lado y con una visión de largo plazo se vinculó a estos sectores carenciados con intervenciones de capacitación, educación, alfabetización y participación social y laboral. Se buscó que estos hogares en el mediano plazo pudiesen salir por sus medios de la situación de precariedad y pobreza en la cual se encontraban. Debemos indicar entonces que el PANES realizó sus intervenciones en los hogares de más bajos ingresos, de acuerdo Amarante, Burdin, y Vigorito (2007), el primer quintil de personas por debajo de la línea de pobreza, siendo la totalidad de personas en situación de indigencia para el año 2005.

Mientras que la tercera medida adoptada simultáneamente fue la creación e institucionalización de un organismo coordinador de las políticas sociales, denominado Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) encargado por una parte de administrar y coordinar diversas estrategias sociales dispersas en el entramado estatal y por otra, de instrumentar el Plan de Emergencia

A partir del año 2008, y cumplido los dos años de ejecución del PANES comenzará a implementarse el Plan de Equidad. El mismo tuvo como principal objetivo “asegurar el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos de todas y todos los habitantes del territorio nacional, en especial de quienes se encuentran en una situación de vulnerabilidad social, a través de la nivelación de sus oportunidades de acceso en lo que refiere a: - servicios sociales universales, - ingresos a través del trabajo digno, y - prestaciones sociales básicas. (Plan de Equidad, 2008:17).

Como bien se enuncia en dicho Plan, este fue concebido como política de desarrollo social de largo aliento con dos componentes principales. Por una parte engloba las reformas estructurales impulsadas por la presente administración (reforma Tributaria, Reforma de la Salud, Plan Ceibal, Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos entre Mujeres y Hombres, Flexibilización de Sistema Jubilatorio, entre otros); y por otra parte, el componente de “Red de Asistencia e Integración Social”. Los programas desarrollados por el MIDES como parte del componente de la Red de Asistencia e Integración Social fueron: Asistencia a la vejez, Tarjeta alimentaria. Uruguay Trabaja, Uruguay Integra, “Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos entre Hombres y Mujeres” (MIDES, 2008:29)

Podemos agregar que la anterior marcó un nuevo rumbo en la matriz de políticas sociales que el Uruguay de los primeros años del siglo XXI emprendido, para enfrentar las principales manifestaciones de la cuestión social. Para esto como bien señalan Midaglia y Antía (2007: 144) “(...) se pretende instalar una malla de protección social, orientada a corregir fundamentalmente los desbalances sociales intergeneracionales en favor de la infancia y juventud, en la medida que estos grupos de edad son los más vulnerables”.

Corresponde señalar además que el modelo de protección social instaurado resultó novedoso para el Uruguay, el mismo también acompañó la tendencia de la región en la modalidad de políticas de transferencia de ingresos, (como ya vimos en el anterior capítulo). Sobresaliendo posteriormente a la región el Plan de Equidad el cual abarca al conjunto de toda la población, apuntando a reconfigurar la matriz de protección social existente. Como bien sostiene en su informe el Banco Mundial (2007) el Uruguay pasó del año 2001, donde un 40% de los hogares no recibía beneficio de ningún programa, al 7.5% en el 2006. Para lograr lo anterior debió fortalecer los mecanismos públicos existentes e introducir transformaciones sustantivas en la organización y aplicabilidad de las políticas sociales.

A pesar de estos avances en su cobertura y la reducción de la pobreza extrema, cabe señalar también que una vez implementados el PANES y el Plan de Equidad la

reducción la pobreza fue significativa. Los datos señalan que los hogares pobres alcanzaban el 26,3% antes de las reformas, posteriormente el 25%.

Por su parte la desigualdad tuvo el mismo comportamiento Siendo el índice de Gini antes de las medidas implementadas de 0.47 disminuyendo tan solo al 0.46. Claro esta que el MIDES no es ajeno a esta realidad, así lo expresa en su evaluación (2008), señalando que los principales resultados se observan en las dimensiones que hacen a la subjetividad de las personas, actitudes y opiniones, autoestima, confianza, motivación y auto presentación. En menor medida los referidos a la Inclusión social, conocimiento de derechos, participación social, aumento de redes sociales, acceso a los servicios y cuidados de salud. Y casi inexistentes son los resultados en condiciones estructurales como vivienda, educación y trabajo.

En consecuencia por lo hasta aquí expresado, a pesar de algunos avances en el sistema de protección social Uruguayo, considero se debe avanzar tanto en la cobertura como un punto no menor el aumento de la calidad de las prestaciones existentes en busca de aumentar y mejorar las condiciones de vida de toda la población. En esta línea surge la propuesta del U.B. La misma se aborda en más detalle en el siguiente capítulo

## CAPÍTULO 4

### Debate y análisis sobre Universalismo Básico (U.B.)

#### 4.1 Presentación de la propuesta

El planteamiento proviene tal como lo indica Carlos Sojo (2006) de constatar que, en América Latina las políticas sociales no han sido capaces de inducir cambios duraderos y de fondo en las condiciones de vida de la población. Se advierte que en términos generales, las políticas sociales han sido insuficientes en cobertura, financiamiento, así como también, precarias en su calidad e irrelevantes en garantizar la seguridad social. Como bien indica el autor el U.B. “Aprende de los intentos pasados –exitosos y fallidos de política social, y busca establecer una formulación realista que ofrezca un camino posible para mejorar las condiciones de vida de la mayoría de la población de América Latina.” (Sojo, 2006:9)

La propuesta del U.B. es producto del trabajo y aportes de un grupo de especialistas en desarrollo social, convocados por el Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (INDES). La misma apunta hacia un desarrollo de un política social basada en el U.B.<sup>11</sup> Los autores sostienen que cada país Latinoamericano debe garantizar “(...) la cobertura universal de riesgos esenciales y el acceso universal a rentas, servicios y productos de calidad homogénea otorgados sobre la base de los principios de ciudadanía. (Filgueira, y otros, 2006:21)

Se considera necesario promover un conjunto de servicios de cobertura universal (por ejemplo en: Salud, Educación y Seguridad Social) que cumplan con estándares de calidad para todos los ciudadanos. Este conjunto de prestaciones será seleccionado en base a dos líneas. Una considerando las necesidades de la población. Y la otra, dependiendo de los recursos que cuenta cada país. Por lo tanto, aquellos países más empobrecidos volcarán todo su gasto social, para cubrir prestaciones y servicios

---

<sup>11</sup> Este trabajo se puede acceder en el libro “Universalismo Básico una nueva políticas social para América Latina” (2006) Editado por Carlos Gerardo Molina, auspiciado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Este trabajo reúne los textos presentados y discutidos durante el encuentro académico “Construyendo una nueva política social en la región: el universalismo básico”, promovido por el INDES en octubre de 2005.

entendidos como esenciales, aquí tendrá carácter de fundador en la cobertura. En el resto, los cuales ya cuentan con un desarrollo de sus políticas de carácter universal, esta propuesta optimizará lo existente según indican sus promotores. Así, sobre las prestaciones básicas iniciales se irá construyendo una protección social de mayor alcance, a medida que se vaya fortaleciendo la atención y el respaldo social a servicios sociales de calidad.

En función de lo hasta aquí expresado el U.B. se define según sus mentores de “realista”, dado que este entiende las limitaciones presupuestales e institucionales de la región. Además se considera que el Estado, es el principal actor (no el único) que debe responsabilizarse en proveer y garantizar servicios de calidad para toda la población. Sí bien existe una aceptación social generalizada (aunque no necesariamente unánime) de que todas las personas, cualquiera sea su condición económica, necesitan: educarse, asistencia médica, y cuando se llega a una cierta edad dejar de trabajar y recibir a partir de ese momento un ingreso, pero no hay un acuerdo claro, sobre quién debe proveerlos.

En base al trabajo de Molina (2006:10) podemos señalar los **cuatro ejes elementales** en los que se cimienta el U.B.:

- 1) Énfasis asignado al **fortalecimiento de la ciudadanía**.
- 2) **Equidad**, como valor irrenunciable y como dimensión que permea todo el proceso de formación de las políticas sociales.
- 3) Una visión articuladora e integral de las intervenciones sociales, basada en un **enfoque de derecho social** el cual permita la ruptura de los círculos viciosos de la pobreza, convirtiéndose de esta forma en promotora de desarrollo
- 4) Se destaca el **rol del Estado** como **principal garante de las prestaciones básicas**.

#### 4.1.1. Algunas interrogantes en torno al U.B.

Por otra parte y teniendo presente lo anteriormente descrito nos surgen algunas interrogantes en torno a esta propuesta, las cuales se considera necesario abordar antes de seguir avanzando, por ejemplo: **¿qué diferencia a este tipo de intervención de otras?**

De acuerdo a lo que señala Sojo (2006) el U.B. sí se diferencia de otras versiones de universalismo desarrollada por los países latinoamericanos. El autor sostiene que en América Latina pueden distinguirse tres tipos de Estados, o momentos como los denomina (concordando con lo descrito el capítulo 2). En el primero se ubican aquellos Estados que emprendieron tempranas políticas sociales con una aspiración y pretensión universalista, solo la alcanzaron relativamente algunos países. Un segundo momento dado por aquellos Estados con una matriz de protección “híbrida”, los cuales cubrieron con sus políticas a sectores asalariados pertenecientes al mercado formal de trabajo, así como también se ofrecieron condiciones para la creación de mercados en las distintas prestaciones sociales (salud, vivienda social y pensiones). Y finalmente un tercer momento que sostuvo una orientación minimalista donde la forma más dinámica de las políticas sociales se concentró en la atención de la población definida como pobre.

Teniendo presente las distintas estrategias desplegadas por los Estados Latinoamericanos en estos tres momentos, Sojo (2006) señala que una propuesta como el U.B. debería poder contribuir a desarrollar aquel universalismo segmentado y/o híbrido que solo benefició a sectores de trabajadores formales, en un verdadero universalismo que alcance a todos los ciudadanos. Esto se podría lograr interviniendo sobre los efectos excluyentes de la segmentación de los beneficios a favor de ciertos grupos gremiales o asalariados, actitud importante cuando buena parte de los ingresos derivados del trabajo no se originan en relaciones salariales. Por lo tanto, sostiene el autor las tradicionales prestaciones –educación, salud, seguridad social, entre otras, serán abordadas de una manera renovada.



037425

Reforzando la anterior idea de un Universalismo segmentado, Filgueira y otros (2006) hacen mención, a un “falso universalismo o uno ineficaz” el cual se ha implementado, en los Estados con larga tradición en esta materia los cuales han mantenido y conservado esta estructura y no han logrado dar respuesta a una nueva matriz de riesgos sociales. Además agregan los autores que los Estados, que tienen o tuvieron amplias coberturas en sus servicios, no han podido superar las desigualdades en los beneficios aportados. Pues bien, para superar el primero sostienen que es necesario romper con la lógica de estratificación del mercado, que esconde una oferta y acceso segmentado a bienes de calidad diferencial, y el cual termina beneficiando a quienes tienen mejores ingresos. Mientras que para evitar el segundo se debe dotar a la oferta de prestaciones básicas de calidad, procurando que lo único que importe sea el acceso a éstas.

Ejemplo de lo anterior, puede observarse en la educación pública, algunos sectores de la sociedad sostienen que esta no tiene la calidad debida. Los que cuentan con los recursos económicos buscarán en la oferta privada, considerando que ésta es de mayor calidad, lo que se traducirá en el aumento de la desigualdad social. Para revertir o prevenir esto es necesario ir más allá y garantizar la universalidad de los resultados, certificando aprendizajes pertinentes, suficientes y de calidad para todos los ciudadanos. Señala Armando A. Simoes (2006), la necesidad garantizar el derecho a la educación, yendo más allá de la provisión del acceso la cual ha primado en las políticas sociales. En cambio se debe apuntar a convertir el acceso en permanencia, traducido así en aprendizaje e incremento del nivel de escolarización de la población.

Podemos decir entonces de acuerdo a Molina (2006) que se trata de un “universalismo de nuevo tipo”

Otra de las interrogantes que surgen sobre el U.B. es **¿que tan actual es su formulación?**

Dado que, la misma cuenta ya con 6 años y fue pensado y diseñado para una coyuntura política y socio-económica particular de América Latina. De acuerdo a lo que señala Midaglia (2007) podemos describir el contexto latinoamericano de aquel entonces caracterizado por una oleada de gobiernos de izquierda y/o progresistas que

tuvo lugar entre fines del siglo XX e inicio del XXI. Los mismos pusieron de manifiesto la necesidad de reconsiderar las formas de conducción política hasta ese momento. En particular las relacionadas con el tratamiento de los costos sociales vinculados a la puesta en práctica del nuevo modelo de desarrollo. En este estado de revisión de las políticas sociales latinoamericanas se emprenderán distintas reformas sociales, las cuales se alejaron de una propuesta como la del U.B. Por lo que podemos señalar entonces que la región adquirió otros rumbos. A pesar de esto, algunos autores señalarán que esta propuesta puede ser compatible con los programas de transferencia condicionada que se han desarrollado en América Latina, es más, “(...) no son un sustituto de una oferta de servicios de calidad, debiendo procurarse que los servicios que se presten, salud o educación, sean de calidad”. (Ramírez y Muñoz López, 2008:177)

Ya manifestadas las interrogantes previas a esta propuesta, a continuación se ahonda en la definición del U.B. abordando su enfoque y objetivos propuestos.

#### **4.2. El enfoque y objetivos propuestos del U.B.**

Su enfoque se funda en el reconocimiento de derechos sociales, otorgados sobre la base de la ciudadanía, es decir “(...) el universalismo básico se basa en un enfoque de derechos, que determina buena parte de las prestaciones básicas, y propone que estén garantizadas para toda la población. Insiste en la importancia del proceso democrático a través del cual se delimita tanto el conjunto de las prestaciones que constituyen el universalismo básico como su alcance.”(Molina, 2006:10). Por lo que esta propuesta incorpora “(...) una nueva perspectiva de la política social basada en derechos, que trata a los individuos como ciudadanos con derechos y obligaciones y no como consumidores que enfrentan decisiones puramente económicas (...)” (Solimano, 2005:50). En consecuencia, se considera que la política social no puede entenderse si no se ocupa explícitamente del fortalecimiento de los ciudadanos.

La interrogante que se trata de dar respuesta por parte de los promotores del U.B. es: “(...) ¿cómo garantizar, desde el Estado, y desde uno renovado, un conjunto de

prestaciones universales de calidad, que la sociedad haya definido como esenciales?”  
(Filgueira y otros, 2006:31)

Para lograr esto se plantean como principales objetivos del U.B.:

- Promover la expansión de la cobertura de la protección social, incorporando efectivamente a todos los ciudadanos a la garantía pública de un conjunto de servicios básicos socialmente definidos como relevantes.
- Ampliar la calidad de los servicios sociales, accesibles a todos los ciudadanos contribuyendo efectivamente a reducir las diferencias entre sectores y territorios.
- Promover el fortalecimiento de la ciudadanía, otorgando derechos y deberes.

La viabilidad de estos objetivos estará sujeta a que el Estado, sea el principal garante y responsable de las prestaciones entendidas como básicas (dejando aquellas prestaciones entendidas como no básicas resolverse en el mercado) superando la estratificación y la baja calidad de otras generadas en otros modelos de políticas con pretensiones universales. Además la viabilidad, también está sujeta a incorporar nuevas estrategias en materia de política económica, las cuales deben ser capaces de democratizar el acceso a oportunidades en el mercado de trabajo formal a todos los ciudadanos, lo que debe traducirse en la necesidad de viabilidad fiscal. El desafío consiste entonces, en que puedan articularse la economía y las instituciones, logrando una verdadera construcción de largo plazo con un horizonte de políticas de Estado integradoras y sobre la base de derechos sociales. Más adelante se abordará en detalle la viabilidad política y económica necesaria para una propuesta como la del U.B. Seguidamente se describirán los principales argumentos tanto a favor como en su contra.

#### **4.3 Argumentos a favor y en su contra**

Procurar dar respuesta a la pobreza y la desigualdad son dos de los principales retos para las sociedades Latinoamericanas, habitualmente ambas problemáticas están estrechamente vinculadas, es más, se retroalimentan y reproducen como ya se expresara

en el capítulo 1 de este trabajo. Ante este panorama y frente a los magros resultados en reducción de la pobreza, igual situación para la desigualdad, señalan los promotores del U.B. que (...) América Latina tiene que volver a discutir cuáles son las políticas sociales adecuadas, cuál es la articulación de la política social que pueda llevar a mayores umbrales de desarrollo, y sin duda de equidad, con menores niveles de pobreza en toda la región” (Filgueira y otros, 2006:78)

Se señala entonces que el principal argumento a favor de cambiar la orientación de las políticas sociales hacia la universalidad es “(...) que esta no sólo es la mejor, sino la única forma de construir equidad y ciudadanía, los dos vacíos centrales en la región” (Filgueira y otros, 2006:40). Agréguesele además la necesidad de insistir en servicios de calidad para todos, condición necesaria para que los servicios sociales tengan los impactos deseados, siendo el Estado el principal garante de ellos.

Sostiene Molina que las prestaciones que el Estado debe proveer “(...) deben cumplir con el doble objetivo de responder a los derechos sociales universales y de apoyar, a la vez, la ruptura de los círculos que reproducen la pobreza entre generaciones y favorecer la creación de condiciones que permitan a sus beneficiarios participar efectivamente en el desarrollo.” (2006:11). De esta manera se propone el fortalecimiento e impulso de una ciudadanía activa, reconociendo para esto un conjunto de derechos inherentes a todos los ciudadanos. Correspondiendo con lo que Solimano (2005) describe como una reconceptualización de lo social. En esta línea se demandarán deberes a toda la sociedad, compromiso y solidaridad con los sectores en condiciones de vulnerabilidad. Los cuales apunten a través de impuestos y contribuciones al financiamiento de los servicios gratuitos o financiados dentro de una política de equidad social en búsqueda de sociedades más cohesionadas y homogéneas.

Si bien se destaca el rol central del Estado para llevar adelante las prestaciones esenciales o básicas, las mismas también pueden ser co-gestionadas con privados, claro está, comprometiéndose el Estado a un estricto control y evaluación de la calidad y eficiencia de las prestaciones.

El U.B. primeramente para lograr su fin, según indican sus autores debe apuntar a mejorar las prestaciones universales ya existentes en cada Estado, si las hubiese, las cuales hoy solo responden a una lógica de acceso y no de calidad. Consecuentemente con lo anterior está propuesta no debe ser entendida como un modelo de aplicación estandarizable o único, sino que es realista y responde a los distintos niveles de desarrollo y las particularidades de cada país. Además agregan sus mentores, que el U.B. constituye una propuesta generadora de activos y de oportunidades que se articula con una visión dinámica de desarrollo y no sólo de provisión estática de servicios. Dada su arquitectura distributiva, contribuye a reducir los abrumadores niveles de desigualdad de la región. Para lograr esto es ineludible del acuerdo político, que le permita lograr su viabilidad como desarrollaremos más adelante exigiendo condiciones institucionales, financieras y políticas, más allá de las sociales claro está.

Otro de los argumentos a favor del U.B. lo señala la autora Analía Minteguiaga (2008), la cual señala que los anteriores modelos de protección social solo trataron de dar respuesta a una cuestión social netamente basada en la pobreza, no afrontando o no entendiendo a la desigualdad como una verdadera problemática. Pues bien, el U.B. sí considera a la desigualdad como una de las principales manifestaciones de la cuestión social. Por lo que, en su elaboración de política social intentará dar respuesta a la misma. Para lograr la cohesión social, entendida esta de acuerdo a Filgueira y otros (2006) como la generación de lazos de solidaridad entre clases y dentro de las mismas clases, “(...) hay que trabajar en aquella población que más lo necesita sin descuidar al mismo tiempo a los otros sectores sociales (como la clase media y hasta los mismos sectores ricos) a fin de que sigan produciéndose vínculos de pertenencia compartidos” (Minteguiaga, 2008:51)

En el mismo sentido los autores Ramírez y Muñoz López (2008) argumentan a favor del U.B. entendiendo que el mismo es una propuesta que claramente puede contribuir al desarrollo humano y la cohesión social de las sociedades latinoamericanas, dado que “(...) la implementación adecuada de este enfoque favorecería al desarrollo de los países, pero sobretodo de los grupos que han sido excluidos o que no han sido tomados en cuenta dentro de las políticas sociales, tradicionales, y que en este nuevo enfoque pueden ver con optimismo la posibilidad de obtener las herramientas y el apoyo

necesario para cambiar su situación, hacia un estadio superior de bienestar” (Ramírez y Muñoz López, 2008:178)

Podemos mencionar entonces que el principal aporte del U.B. es contribuir al fortalecimiento de la ciudadanía activa, reconociendo y garantizando un conjunto de derechos fundamentales e instituyendo el principio de inclusión y equidad, así como también la promoción de mecanismos de solidaridad y redistribución

A pesar de las manifestaciones positivas del U.B. algunos autores **argumentarán en contra de este**. Este es el caso de Pedro Narbondo (2006), el cual sostiene que la estrategia del U.B. no conduce efectivamente a la universalización de prestaciones básicas elevadas en cantidad y calidad. Por el contrario lo que sucedería es una mercantilización o remercantilización de las políticas sociales ya existentes.

Señala el autor que la propuesta del U.B. presenta un escenario delineado por dos grupos o polos con intereses opuestos por llevarlo a la práctica. Es decir, por un lado una coalición de fuerzas pro U.B. mercantilizador y otro polo desmercantilizador. El primer polo optará según Narbondo por el U.B pero no para lograr la universalidad de las prestaciones en cantidad y calidad, sino que ellos lo utilizarán para su propio beneficio, dado que este grupo está compuesto con sectores de la población que pagan más impuestos que los beneficios que reciben. Se piensa por ejemplo en las agencias de mercado proveedoras de servicios básicos y no básicos, especialistas de servicios, que con el U.B. solo pueden trabajar en agencias de mercado privadas o públicas así como también los especialistas de servicios básicos que aportarán con mayor calidad que los gratuitos y los venderán a precio de mercado.

Mientras que el segundo polo está conformado por sectores que por su ingreso no tienen capacidad de compra a precios de mercado de los servicios sociales generales básicos. Además de sectores que pueden pagar a precios de mercado los servicios sociales básicos, pero que no pueden pagar no básicos. Así como también profesionales, técnicos y administrativos que aumentarán su trabajo en la adjudicación de estas prestaciones.

Consecuentemente sostiene el autor que el U.B. “(...) no tiende a fortalecer al polo universalista de su coalición de apoyo, sino que por el contrario favorece cada vez más el poder interelectoral del polo mercantilizador (Narbondo, 2006:168). Lo que generaría una “(...) mercantilización o remercantilización en terrenos donde ya se había avanzado en la universalización de derechos, de los servicios sociales básicos y no básicos, y hacia la residualización de hecho de los derechos sociales, legitimando esto con un discurso universalista.”(Narbondo 2006. 171)

En definitiva, manifestará Narbondo(2006) a diferencia de lo que sostienen Filgueira y otros (2006) que la implementación de esta propuesta no generaría cambios sustanciales ya que los sectores de ingresos más bajos seguirán teniendo las mismas limitaciones para lograr acceder a los servicios no básicos que hoy tienen, en cambio se empeoraría la situación actual, puesto que se provocaría una tendencia hacia la mercantilización, disminuyendo en cantidad y calidad las prestaciones básicas con la consiguiente reproducción en el acceso a los servicios sociales básicos y no básicos, de la desigualdad de ingresos producida por el mercado laboral y de capitales. En otras palabras se puede indicar lo que llevaría es a aumentar la desigualdad entre los distintos sectores de las sociedades

Por consiguiente: “La estrategia para avanzar hacia un sistema de bienestar socialdemócrata que incorpore efectivamente a los estratos bajos y medios bajos al consumo de los servicios no básicos, no pasa por eliminar o limitar la gratuidad de éstos, sino que es necesario consolidarla y ampliarla, acompañándola, con políticas focalizadas que apunten a levantar restricciones específicas: carencias culturales, marginalidad social, desempleo crónico, discriminación de género, raza o nacionalidad, etcétera.” (Narbondo, 2006: 170)

De este modo, y de acuerdo con lo que señala Narbondo se deberán implementar políticas focalizadas que atiendan dificultades de los sectores de menos recursos. Concibiendo además que estas, no se vuelvan el principal y único objetivo de la política social, como ya ha sucedido y sean utilizadas como complementarias de políticas de carácter universal, cumpliendo un rol de integradoras para aquellos sectores de la población más rezagados. Colocando el énfasis en que la focalización debe ser tan

sólo un instrumento y no un fin de la política social, como bien sostiene Ocampo (2008).

Por su parte, en referencia a la focalización señala Minteguiaga como principal argumento en contra del U.B. que este es otro tipo de focalización. En la cual se pasa “(...) de la lógica de la focalización de individuos a la lógica de focalización de algo (derechos, bienes, necesidades, recursos, servicios, capacidades o lo que se entienda por básico)” (Minteguiaga, 2008:54). Por consiguiente se señala una contradicción al planteamiento del U.B; es decir, por un lado la propuesta pretende construir ciudadanía a través de la garantía de derechos, pero a su vez sugiere que se deben seleccionar aquellos entendidos como básicos de los que no. Siendo que la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948<sup>12</sup>, se centra en la universalidad y los derechos concibiéndolos como: universales, indivisibles, integrales, interdependientes, complementarios, irrenunciables, imprescriptibles, inalienables, inviolables, progresivos y acumulativos. Lo que el U.B. propone entonces según indica Minteguiaga, (2008) es una focalización de un derecho sobre otro.

Otro de los temas que agrega la autora antes citada refiere al tratamiento que el U.B. pretende con la desigualdad, a pesar de considerar positivo su inclusión como manifestación de la cuestión social como ya se manifestó, sostiene que dadas las desigualdades existentes en nuestras sociedades, “(...) el igualar en lo básico no significa trastocar las brechas entre los individuos que conforman la comunidad política” (Minteguiaga, 2008:55) Consecuentemente el U.B. busca igualar en medios considerados básicos y no necesariamente en los fines. Siendo que lo ideal sería la transformación de esos medios en capacidades o potencialidades que permitan la plena realización del individuo y la sociedad y el goce de sus derechos.

Por lo tanto, la autora concluirá que el U.B. no parecer ser una alternativa a las políticas sociales implementadas en Latinoamérica, dado que no se “(...) plantea ningún quiebre

---

<sup>12</sup> Los Derechos Humanos son el conjunto de reglas encaminadas a proteger el conjunto de los derechos civiles y políticos, así como los derechos económicos, sociales, ambientales y culturales de las personas. El 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas probó y proclamó la Declaración Universal de Derechos Humanos.

sustantivo con el modelo de desarrollo propio del paradigma focalizador elemento central para plantear una verdadera alternativa en la articulación entre lo social y económico” (Mintegiaga, 2008:64). En definitiva a su entender el U.B. no consagra una opción a otros modelos de políticas sociales ya implementados en América Latina. Es más se puede decir que la semejanza con el Estado neoliberal resulta ser mínima.

Por lo tanto, se concuerda con lo señalado por Narbono, expresando que si esta propuesta se llevase a la práctica generaría una mayor desigualdad, producto de una estratificación de las prestaciones básicas y no básicas.

Por su parte en la misma línea que los anteriores autores referidos Sonia Fleury (2010:57) señala que esta propuesta no alcanza a trascender “(...) el paradigma liberal de protección social, reviviendo, con un maquillaje conceptual más sofisticado, medidas e instrumentos tan ineficaces como el cofinanciamiento, la focalización y la subordinación de las políticas sociales a la lógica hegemónica de pago de la deuda e inversiones y subsidios que favorecen a la acumulación”. La autora sostiene que las principales limitaciones que presenta el U.B. son las enormes restricciones financieras que reducen la capacidad de los Estados en la región de ampliar la cobertura. En otras palabras el U.B. no cuestiona el modelo de desarrollo liberalizador, ya que se parte de la necesidad de pensar un cambio en las intervenciones sociales, pero no uno en la estrategia de desarrollo. Por esta razón, y como también como bien señala Mintegiaga (2008) su esquema de intervención social continuará siendo funcional al modelo de acumulación y distribución dominante.

Hasta aquí se presentaron los principales argumentos favor como en contra de la implementación del U.B. En la siguiente sección se describirá su viabilidad política, económica y social en los países latinoamericanos.

#### **4.4 Viabilidad del U.B.**

Al respecto de su viabilidad para Latinoamérica, señala Sojo (2006) que la misma dependerá de las distintas realidades y procesos políticos, sociales y económicos de cada país. Es decir: “La valoración de las posibilidades de impulsar reformas de política

social con pretensiones universalistas, debe considerar los elementos del entorno social y político predominante” (Sojo, 2006:101). Por lo tanto, pueden apreciarse distintos “umbrales de reformas” hacia el U.B como bien indica Sojo (2006). Específicamente el autor hace mención a tres umbrales de reformas: social, fiscal y macroeconómica, los cuales deben ser entendidos y necesarios como margen de maniobra política si se piensa en aplicar el U.B.

Podemos señalar entonces, “(...) el umbral social procura ponderar la magnitud de la necesidad por persona de cada país; el umbral fiscal, pone el acento en la distribución de los recursos públicos y los espacios para modificar o no las asignaciones preexistentes y finalmente el umbral macroeconómico se refiere a la vinculación de las necesidades con el dinamismo económico observado.” (Sojo, 2006:10)

Teniendo presente estos umbrales de reformas y las distintas realidades de los países latinoamericanos, Sojo (2006), realiza una clasificación describiendo: un grupo de países que comparten un alto porcentaje de población pobre con un mínimo de inversión social per cápita anual, donde aquí la implementación del U.B sería un acto fundacional. Podemos describir este grupo de países con una baja tradición de intervención del Estado, los cuales Filgueira (1997) denomina como duales y excluyentes en su clasificación. Aquí una propuesta como el U.B. redundará en mayores oportunidades para toda la población sobre todo la que hoy se encuentra sin lograr acceder a ningún servicio.

Por otro lado, una serie de países con niveles intermedios de inversión social y porcentaje de población pobre, el U.B aquí podría ser utilizado como un mecanismo de inclusión social.

Mientras que para el resto de los países con una fuerte y temprana intervención estatista, el U.B. podrá ser beneficioso para alcanzar sectores excluidos de todos los servicios, así como también aumentar la calidad de las prestaciones ya existentes, como una estrategia de reducción del riesgo.

Por otra parte, señala Sojo (2006) que la viabilidad del U.B. dependerá también del aumento de los recursos nominalmente disponibles los cuales acrecentarán la inversión en reformas sociales. Es necesario también un alto requerimiento de liderazgo político que esté a favor de llevar adelante esta propuesta. Por lo que en definitiva debemos entender que tan solo con el crecimiento económico no alcanza para llevar adelante el U.B. sino que también es muy importante el acuerdo político. De forma que el contexto político, “(...) puede ser un elemento promotor o un obstáculo formidable para el impulso de las reformas hacia el U.B.”(Sojo, 2006:101)

Por otra parte las razones por las que una estrategia de U.B. no ha sido implementada, sostiene Sojo (2006:117) tienen que ver con tres dimensiones<sup>13</sup>:

- a) la persistencia de políticas económicas conservadoras que eluden presiones de aumento de gasto público debido a la necesidad de mantener baja la inflación<sup>14</sup>.
- b) la respuesta política a las demandas de relegitimación del sistema político por la vía de la atención a lo social ha puesto marcado acento en la “atención” o el “combate” a la pobreza como única forma legítima, no regresiva desde el punto de vista de la distribución, de intervención redistributiva del Estado.
- c) la cuestión de la “buena” administración se ha impuesto sobre las insuficiencias de cobertura en las prestaciones sociales.

Podemos señalar que los caminos adoptados por los países Latinoamericanos no han tomado la vía de una estrategia, como la que aquí plantea el U.B. En cambio como ya se expresara, se optó por programas de transferencia condicionada del ingreso, por ejemplo: Programa Oportunidades en México, Bolsa Familia en Brasil, Chile Solidario, PANES en Uruguay, y así en otros países latinoamericanos. Sí bien estos programas tienen la virtud de llegar a población excluida de instituciones sociales, señala Valencia que “(...) por definición, estos programas son de corte temporal, no incluyen un

---

<sup>13</sup> Recordemos que el contexto que describe el autor data de 5-6 años atrás, las condiciones políticas y socioeconómicas de los países Latinoamericanos difieren de lo existente

<sup>14</sup> Esta situación no parece ser la actual.

enfoque de derechos -es decir, no son exigibles en términos estrictos- y además generan beneficios lejanos a los observados en las instituciones de seguridad social. No se trata, entonces, de servicios semejantes para todos los ciudadanos.”(Valencia, 2010: 12)

En definitiva a pesar de los caminos adoptados por los países latinoamericanos cabe preguntarse si hoy 2012, es posible y necesario incorporar una estrategia de U.B. en los países latinoamericanos. Así como también que sucede con el caso Uruguayo, ¿es viable una propuesta de U.B.? Con el cometido de intentar dar respuesta a esto, se aborda la siguiente sección.

#### **4.4.1 ¿Es posible su implementación en la realidad Uruguay?**

Como ya se mencionara la propuesta de U.B. para ser implementada deberá relacionarse con las particularidades que hacen a cada país latinoamericano. En este sentido, la realidad Uruguay se caracteriza por una temprana construcción de su matriz de protección social y altos porcentajes de cobertura, (Véase capítulo 3), pero que dejó por fuera del esquema de bienestar algunos sectores de la población. En particular los más pobres y vulnerables, los cuales no pertenecían al mercado formal, dado que la matriz de protección social fue prácticamente corporativista.

Posteriormente y una vez recuperada la institucionalidad democrática en Uruguay y dejada atrás la denominada “década perdida” de los años 80, comenzarán acompañando al resto de los países de la región, una serie de reformas estructurales que caracterizarán la década de los 90. Este proceso reformista, se sustentó en las recomendaciones en boga de la época, realizadas por el Consenso de Washington (Véase Capítulo 2) medidas que apuntaban a la transformación del Estado para obtener como resultado primordialmente la estabilización macroeconómica, la apertura de los mercados, la liberalización financiera, privatización y desregulación de las empresas y los servicios públicos. De acuerdo a Moreira (2010), estos procesos de reformas caracterizados por la descentralización, privatización y focalización marcan un periodo que podemos señalar de neoliberal. Subsiguientemente y en especial en la segunda mitad de la década de los noventa, presenciaremos, al decir, de Moreira (2010), el agotamiento del “ciclo de oro” neoliberal en Latinoamérica. El cual dejaba consecuencias negativas para nuestro país,

como el aumento de la pobreza y desigualdad. Adiciónesele a esta situación y en el correr de los años venideros la tendencia a la concentración del ingreso que se inicia ya a mediados de la década de los 90 y no se modificará hasta el año 2008. Situación que se ahondará aún más con la crisis económica del año 2002, producto de una caída tanto de los salarios como de los niveles de empleo.

Dentro de este contexto político y socio-económico, en el año 2005 el país, asumirá por primera vez en la historia democrática la asunción de un partido de izquierda. El mismo tendrá como principal imperativo la justicia social y el combate a la pobreza, como se indicó en el capítulo 3. Por lo tanto, la política de atención a la emergencia social, que posteriormente dio lugar al Plan de Equidad a pesar de sus pretensiones no ha logrado combatir de forma considerable la desigualdad, así como tampoco ha dado respuestas satisfactorias a la clase media. Señala Olesker al respecto “(...) que si bien existe hoy derecho a ciertas prestaciones no necesariamente ese derecho se traduce en un buen servicio igual para todos, porque hay dificultades de gestión pública o de llegada de los servicios a las zonas más vulnerables”<sup>15</sup>

Retomando las palabras de Narbondo (2006) debemos señalar que en una propuesta del U.B. la clase media quedaría librada a una lógica de mercado, lo que conllevaría a su entender a un retroceso de la protección social en el Uruguay. Ya que los sectores medios tendrían que destinar sus ingresos a prestaciones no básicas (siempre y cuando las básicas sean de calidad), hasta esperar que todas las prestaciones sean financiadas por el Estado es decir sean totalmente universales y de calidad para todos.

Podemos señalar entonces, dado el camino recorrido de la matriz de protección social uruguaya, el optar por un modelo de políticas como el U.B. hoy consistiría en un retroceso de lo realizado y obtenido hasta el momento. A pesar que no dejamos de reconocer la urgente necesidad de aumentar la calidad de las prestaciones ya sea en educación, salud y seguridad social, sobre todo pensando en los sectores medios.

---

<sup>15</sup> Montero, Federico (2012) “Entrevista al Ministro de Desarrollo Social del Uruguay, Daniel Olesker: En Uruguay hemos podido avanzar en un camino distributivo con política y con política laboral; ahora hay que profundizar el debate sobre el modelo productivo.” en *Iniciativa. Espacio de debate político, social y cultural* (online). Disponible en: <http://espacioiniciativa.com.ar>. (Acceso 28/02/12)

## CAPÍTULO 5

### Conclusiones finales

Lo expuesto hasta aquí ha pretendido ser una reflexión y análisis de los principales argumentos tanto a favor como en contra de una propuesta en materia de política social para América Latina, denominado U.B. El mismo surge frente al diagnóstico de un grupo de científicos sociales, de los intentos y fracasos que la región ha evidenciado en la construcción de sistemas políticos sociales efectivos, eficientes, equitativos y sostenibles. Como se expusiera se propone como una alternativa con un norte y orientación simples: una cobertura universal de prestaciones y riesgos esenciales, que asegure el acceso a transferencias, servicios y productos que cumplan con estándares de calidad homogéneos otorgados sobre la base de los principios de ciudadanía. Es decir esta propuesta se piensa como una alternativa viable para enfrentar la pobreza y la desigualdad de los pueblos latinoamericanos. Buscando recomponer un cierto nivel de cobertura básica para todos los ciudadanos, el cual dependerá de la situación de cada país.

A nuestro entender y de acuerdo con lo que señalan Ramírez y Muñoz López (2008) entendemos al U.B. como una propuesta que puede contribuir al desarrollo humano y la cohesión social de las sociedades latinoamericanas. No obstante y de acuerdo con Molina (2006) el mejor escenario para llevar adelante una propuesta como esta, es en aquellos países con escasa o nula tradición en materia de políticas sociales. Hacemos referencia a un grupo importante de países Latinoamericanos con alta necesidad y escasos recursos, que volcarán todo su gasto social, para cubrir prestaciones y servicios entendidos como esenciales. Aquí, tal como menciona Molina (2006) la estrategia del U.B. alcanzará carácter de “fundacional” .

Por otra parte, en aquellos países con una fuerte impronta en materia social como por ejemplo el Uruguay y los cuales han optado por otras estrategias no considero que el U.B. sea un avance considerable o una alternativa al camino transitado. Sin desconocer claro está, que el U.B. puede transformar las desigualdades en los beneficios aportados por el Estado. Es decir, si se pretende que las políticas universales mantengan su rol integrador es necesario asegurar la calidad de éstas, sobretodo apuntando a los sectores

medios. Sin embargo para avanzar hacia un sistema de bienestar socialdemócrata que incorpore efectivamente a los estratos bajos y medios bajos al consumo de los servicios no básicos, consideramos no pasa por eliminar o limitar la gratuidad de éstos, sino que es necesario consolidarla y ampliarla, acompañándola además, como menciona Narbondo (2006), con políticas focalizadas que apunten a levantar restricciones específicas: carencias culturales, marginalidad social, desempleo crónico, discriminación de género, raza o nacionalidad, etcétera

Otra de las interrogantes que se planteó, en este trabajo fue ¿por que todavía el U.B. es una propuesta? Podemos mencionar, en base a Narbondo (2006) y Molina (2006) que la aplicación de la estrategia del U.B. es una opción política que depende de intereses de actores, económicos políticos y culturales y de la correlación de poder, económico, político y cultural entre ellos. Recordemos además que si se quiere profundizar en una estrategia de U.B. es condición necesaria el aumento de la recaudación fiscal.

En definitiva se puede convenir con el principal argumento en contra del U.B. que señala que este no parecer ser una alternativa a las políticas sociales ya implementadas en Latinoamérica, es decir, no plantea ningún quiebre sustantivo con el modelo de desarrollo propio del paradigma focalizador, es más, como bien sostienen Minteguiaga y Fleury (2008, 2010) el U.B. se asemeja al paradigma liberal de protección social.

A pesar de lo que indican los anteriores autores referidos, consideró que esta estrategia debería o podría ser desarrollada en países con escasa o baja cobertura de sus políticas sociales como una forma eficaz de colocar todo el gasto social en prestaciones básicas de calidad.

En resumen el trabajo que aquí concluye ha permitido reunir y sistematizar un conjunto de constataciones, que se espera aporte a la comprensión de los principales argumentos tanta a favor como en su contra de aplicar una política social denominada U.B. tanto para America Latina como particularmente para el caso Uruguayo.

Como se describió las posturas tanto a favor como en contra son claras, dependerá de la trayectoria de su matriz de protección social, como la necesidad de cada país, así como el acuerdo político de llevar adelante este tipo de reformas.

Se trata entonces de un final abierto, en el cual nos surgen preguntas que tienen que ver con la mirada hacia el futuro. ¿Podrán las políticas adoptadas por los gobiernos Latinoamericanos en este siglo XXI, revertir las tendencias de exclusión y desigualdad fortaleciendo un sistema de derechos? ¿Tiene lugar una política como la del U.B. de cara al futuro de la región? ¿Puede ser compatible con los modelos de política social existente? La evolución que puedan tener los temas planteados estará vinculada a la posibilidad de construir una sociedad verdaderamente democrática e integradora.

## Bibliografía

**Adelantado, José y Rambla, Xavier** (2000). "El marco de análisis: Las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales" En J. Adelantado (Coord.), *Cambios en el Estado de Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona, pp. 23-61.

**Altimir, Oscar** (1979) *La dimensión de la pobreza en América Latina*. Cuadernos de la CEPAL N° 27, Santiago de Chile.

**Álvarez Miranda** (1996) "El Estado de Bienestar: veinte años de argumentos críticos" En *Dilemas del Estado*, org. varios autores. Ed. Argentinaria, Madrid.

**Amarante Verónica; Burdin Gabriel; Vigorito Andrea** (2007) *Evaluación cuantitativa del impacto del PANES*. Primer informe de avance. Montevideo, Uruguay. Mimeo.

**Andreacci Lucciano y Repetto Fabián** (2006): "Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana". Ed. Planeta. Washington DC: INDES-BID. Disponible en <http://www.ciesu.edu.uy>

**Banco Mundial** (1990) *World Development Report 1990: poverty* (Washington DC: Banco Mundial).

\_\_\_\_\_ (2007) *Las políticas de transferencia de ingresos en Uruguay: cerrando las brechas de cobertura para aumentar el bienestar*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Buenos Aires, Argentina.

**Cancela, W.** (1990), "Características generales del endeudamiento uruguayo con el exterior" En Astori, D. (comp.), *La crisis de la deuda externa* Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, pp. 139-161.

**Castel Manuel** (1999) *Globalización, identidad y estado en América Latina*, PNUD Temas del Desarrollo Sustentable, Santiago de Chile.

**Castel Robert** (1997): "La metamorfosis de la cuestión social, Una crónica del Salariado" Capítulo: La nueva cuestión social. PAIDOS; BS As.

**Castel, R., Touraine, A., Bunge, M., Ianni, O., Giddens, A.,** (2001), Desigualdad y Globalización: *Cinco Conferencias*, Ed. 3. Reimp. Buenos Aires. Manantial. Universidad de Buenos Aires

**Castel, Robert.** (2004). *La Inseguridad Social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires, Manantial.

**Castellano Ernesto** (1996): "Uruguay un caso de bienestar de partidos", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* N° 9 ICP-FCS. Montevideo, Uruguay.

**Chávez, Daniel** (2007) "Hacer o no hacer: los gobiernos progresistas de Argentina, Brasil y Uruguay frente a las privatizaciones". *Nueva Sociedad* N° 207, Caracas.

**Comisión Económica Para América Latina** (2001) *El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

\_\_\_\_\_ (2005) *Panorama social de América Latina*. CEPAL, Santiago de Chile.

\_\_\_\_\_ (2006 a) *Panorama social de América Latina*. CEPAL, Santiago de Chile.

\_\_\_\_\_ (2006 b) *La Protección Social de cara al Futuro: Acceso, Financiamiento y solidaridad*. CEPAL, Montevideo Uruguay.

\_\_\_\_\_ (2011) *Panorama social de América Latina*. CEPAL, Santiago de Chile.

**Cortina, Adela** (1997) "Ciudadanía social" En *Ciudadanos del mundo*. Madrid: Alianza Editorial, pp. 65-96.

**Diniz Eli** (2009) *El Post-Consenso de Washington: globalización, Estado y gobernabilidad reexaminados*. Documentos de Trabajo. Instituto de Estudios Latinoamericano (IELAT) disponible en: <http://www.ielat.es/inicio/repositorio/DT4WEB.pdf>

**Eco Umberto** (1989) "*Como se hace una Tesis. Técnicas y procedimientos de investigación, estudio y escritura*". Editorial Gedisa España.

**Esping-Andersen, Gosta** (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.

\_\_\_\_\_ (1999), "*Social foundations of post-industrial economies*", Oxford University Press.

\_\_\_\_\_ (2000) *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press,

**Esping-Andersen, Gosta, Regini, Mario**, (2000), "*Why deregulate labourmarkets?*", Oxford University Press, New York.

**Evans, Peter** (1992) "The State as problem and solution: embedded autonomy, and structural change", in Stephan Haggard and Robert Kauffman (eds), *The Politics of Economic Adjustment* (Princeton: Princeton University Press).

**Filgueira C, Filgueira F.** (1994), *El Largo Adiós al País Modelo: Políticas Sociales y Pobreza en el Uruguay*, Ed. Arca, Montevideo.

**Filgueira, Carlos** (1998), "Welfare and citizenship: old and new vulnerabilities", *Poverty and Inequality in Latin America: Issues and New Challenges*, Victor Tokman y Guillermo O'Donnell (comps.), Indiana, Universidad de Notre Dame.

**Filgueira, F., Molina C. G, Papadópoulos J. y Tobar F.** (2006), "*Universalismo Básico. Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina*" Ed. Planeta. Washington DC: INDES-BID. Disponible en <http://www.ciesu.edu.uy>

**Filgueira, Fernando.** (1998), "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada en Roberts B. *Ciudadanía y Política Social Latinoamericana*. Ed. FLACSO/SSRC, Costa Rica. (Primera parte)

**Finot, Iván** (2001), “*Descentralización en América Latina: teoría y práctica.*” CEPAL. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. Santiago de Chile.

**Fleury Sonia** (1999) “*Política social, exclusión y equidad en América latina en los años noventa*”, Centro de Documentación en Políticas Sociales, Documento N° 15, INAP, Buenos Aires.

**Fleury Sonia** (2010) ¿Qué protección social para cuál democracia? Dilemas de la inclusión social en América Latina. En revista *Medicina Social* () volumen 5, número 1, marzo de 2010. Pp.41-60. Disponible en: <http://www.medicinasocial.info>

**Franco, Rolando** (1996) “*Los paradigmas de la políticas social en América Latina.*” CEPAL. División Desarrollo Social. Santiago de Chile

**Furnins, N.; Tilton, T.** (1977). *The Case for the Welfare State. From Social Security to Social Equality.* Londres: MacMillan.

**Golbert Laura y Kessler Gabriel.** (1996) Latin America: poverty as a challenge for government and society en Oyen, E.; Samad, S.A. y Miller, S.M. (eds.) Poverty: a global review. Handbook on poverty research (Oslo/París: Scandinavian University Press/UNESCO).

**Grassi Estela, Hintze Susana y Neufeld, Maria Rosa** (1994): “Cap.1 Neoliberalismo Conservador y Estado Asistencialista”, en *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural.* Ed. Espacio, Bs. As., Argentina

**Iamamoto** (1997) *O Serviço Social y divisão del trabalho.* Editorial Cortez editora Sao Paulo.

**Kymlicka Will y Norman Wayne** (1997); “El retorno del ciudadano”. Revista *Agora*, No 7., año 3; Buenos Aires.

**Lautier Bruno** (2001). “Políticas sociales en América Latina. Propuestas metodológicas para analizar el cambio que se está produciendo”. En *Espiral Estudios sobre Estado y Sociedad.* Vol.VIII, N. ° 22. Setiembre-Diciembre.

**Machinea José Luis y Hopenhayn Martín.** (2005) “*La Esquiva Equidad en el Desarrollo Latinoamericano, Una visión estructural, una visión multifacética*”. CEPAL. SERIE Informes y estudios especiales N° 14. División Desarrollo Social. Santiago de Chile.

**Marshall, T.H.** (1967); “*Ciudadanía, Clase Social e Status*”. Ed. Zahar; Rio de Janeiro.

**Martínez Juliana** (2008), *Regímenes del bienestar en América Latina.* Documento de Trabajo N° 11. Ed. Fundación Carolina, Madrid.

**Mesa Lago, Carmelo** (1991) “*Social security in Latin America*”, *Economic and Social Progress in Latin America Report*, BID, Washington.

**Midaglia Carmen, Borsani Hugo** (1993) “*Hacia una nueva institucionalidad de las políticas sociales en Uruguay*” CIESU, Montevideo, Marzo 1993.

**Midaglia Carmen, Robert Pedro** (2001) “Uruguay: Un caso de estrategias mixtas de protección para sectores vulnerables” en Pobreza, Desigualdad Social y Ciudadanía *Los límites de las políticas sociales en América Latina.* Alicia Ziccardi. CLACSO, Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/pobreza/midaglia.pdf>

**Midaglia Carmen** (2006) *Entre la tradición, la modernización ingenua y los intentos de refundar la casa: la reforma social en Uruguay de las últimas tres décadas*. En prensa Ed. CLACSO, Buenos Aires.

**Midaglia Carmen, Antia Fernanda** (2007); “La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?”; en Revista *Uruguaya de Ciencia Política*, N° 16. ICP/FCS, .Montevideo, Uruguay.

**MIDES** (2008): *Resultados de la evaluación del PANES*. Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo – MIDES. Disponible en: [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy)

**Minteguiaga Analía** (2008) “De la focalización individual a la focalización de los derechos: crítica a la propuesta del Universalismo Básico” en Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato e Sonia Fleury (organizadoras) *Seguridad Social, Ciudadanía e Saúde*. Río de Janeiro: Cebes, 2009. pp. 47-65

**Miranda Berta** (1996); “El Estado de Bienestar: Veinte años de argumentos críticos”, en *Dilemas del Estado de Bienestar*, org. varios autores. Ed. Argentario, Madrid.

**Molina Carlos** (2006); *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*. Ed. Planeta. Washington DC: INDES-BID. Disponible en <http://www.ciesu.edu.uy>

**Monereo Pérez,** (1996); “La política social en las sociedades de capitalismo avanzado: la doble presencia de la “vieja” y la “nueva cuestión social” in *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*. España, CES.

**Moreira, Constanza** (2000) La reforma de Estado en Uruguay: cuestionando el gradualismo y la heterodoxia, en Calamé y Talmant, *Con el Estado en el corazón*. El andamiaje de la gobernancia, Trilce, Montevideo.

**Moreira, Constanza** (2004) *Final de Juego: del bipartidismo tradicional al triunfo de la izquierda en Uruguay*. Trilce, Montevideo.

**Mullaly, Bob,** (1997), “*Structural Social Work. Ideology, theory and practice*”, 2nd. Ed., Oxford University Press.

**Narbono, Pedro** (2003) “Nuevo paradigma de la gestión pública ¿transformación técnica o transformación política del Estado?” En C. Ramos, “*La reconstrucción gerencial del Estado. Enfoques políticos sobre la Nueva Gestión Pública*”. Banda Oriental, Montevideo.

\_\_\_\_\_ (2006) “Reflexiones críticas sobre el Universalismo Básico” En Revista *Uruguaya de Ciencia Política*. (15). 2006. pp. 151-172 – Montevideo.

**Netto, José Paulo** (2002) Reflexiones en torno a la cuestión social, en: AAVV: “*Nuevos escenarios y práctica profesional*”. Editorial Espacio. Bs. As.

**O'Donnell, Guillermo** (1999) *Pobreza y desigualdad en América Latina*. Lima; OIT/ Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Paidós, Buenos Aires.

**Ocampo José Antonio** (2008) “Las concepciones de la política social: universalismo *versus* focalización” En revista *Nueva Sociedad* N° 215, mayo-junio de 2008. Nueva Sociedad/ Friederich Ebert Stiftung, pp. 36-61-Venezuela/ Argentina.

**OCDE/CEPAL** (2011), *Perspectivas Económicas de América Latina 2012: Transformación del Estado para el Desarrollo*, OECD Publishing. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2012-es>

**Ottone Ernesto y Vergara Carlos** (2008). La desigualdad social en América Latina y el caso chileno. Centro de Estudios públicos.

**Plan de Estudios** (1992) Licenciatura en Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la Republica. Montevideo-Uruguay.

**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo** (2010) *Informe de desarrollo Humano 2010 - Uruguay*. ONU – PNUD, Montevideo. Disponible en: <http://www.undp.org.uy>

**Ramírez Cornejo Enrique** (2005), “Hacia una transformación del Estado en América Latina”. *Nueva Sociedad* N° 199, Nueva Sociedad/ Friederich Ebert Stiftung, Venezuela/ Argentina.

**Ramírez Arias Rafael y Muñoz López Juan José** (2008) “Hacia una Reconceptualización de la política social: revisión del debate teórico más reciente”. *Revista Ciencias Económicas* 26- No. 2: 2008 / 157-181.

**Rodríguez Cabrero** (2004) *El Estado del Bienestar en España: debates, desarrollo y retos*. Madrid: Editorial Fundamentos.

**Rosanvallón Pierre** (1995) “*La Nueva Cuestión Social. Repensar el Estado Providencia*” Ed. Manantial, Buenos Aires.

**Sen Amartya** (1992) “Sobre Conceptos y medidas de Pobreza\*” Texto publicado en la revista *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4, México. Con omisiones. Artículo disponible en Internet en <http://www.flacso.or.cr/+fileadmin/documentos/FLACSO/CLSen>

\_\_\_\_\_ (1996) *Capacidad y Bienestar en la Calidad de Vida*. México: Fondo de Cultura Económica

\_\_\_\_\_ (2001) *La Desigualdad Económica*. México: Fondo de Cultura Económica.

**Serna Miguel** (2010) “Pobreza y políticas de la pobreza: desafíos para la construcción de la ciudadanía social en el Uruguay contemporáneo” en *Pobreza y (des)igualdad en Uruguay: una relación en debate 2010*. 1º Edición, UdelaR, ASDI, CLACSO

**Serrano Claudia** (2005), “La política social de la sociedad global en América Latina: nuevos programas de protección social”. CEPAL. Serie *Mujer y desarrollo*, N° 70 (LC/L.2364-P/E). Santiago de Chile.

**Simoés Armando** (2006) *Los programas de transferencia: una complementariedad posible y deseable* Ed. Planeta. Washington DC: INDES-BID. Disponible en <http://www.ciesu.edu.uy>

**Sojo Carlos** (2006) *¿Es posible lo necesario? Viabilidad política del universalismo básico*. Ed. Planeta. Washington DC: INDES-BID. Disponible en <http://www.ciesu.edu.uy>

**Sojo Ana** (2003) Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe. En: *Revista de la CEPAL* n° 80. Santiago, Chile: CEPAL

**Solimano Andrés** (2005) “Hacia nuevas políticas sociales en América Latina: crecimiento, clases medias y derechos sociales”. En: *Revista de la CEPAL*, n° 87, Santiago de Chile, diciembre

**Spicker Paul, Álvarez Sonia Leguizamón y Gordon David** (2009) *Pobreza un Glosario Internacional*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2009, 1a ed.– Buenos Aires.

**Townsend Peter** (1970) *The Concept of Poverty - Working Papers on Methods of Investigation and Lifestyles of the Poor in Different Countries*, Londres, RU: Heinemann Educational Books.

**Valencia Enrique** (2007). “Los debates sobre los regímenes de bienestar en América Latina y el Este Asia. Los casos de México y Corea del Sur.” Ponencia presentada en II Congreso del Consejo de Estudios Latinoamericanos de Asia y Oceanía. Seúl, Corea del Sur.

**Valencia Enrique** (comp.) (2010) *Perspectivas del Universalismo en México*. Fundación Konrad Adenauer- Universidad de Guadalajara, México.

**Vilas Carlos** (1997), De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo. Desarrollo Económico, Revista de *Ciencias Sociales*, Buenos Aires, Vol. 36, n° 144.

\_\_\_\_\_ (2007), “De la focalización a la integralidad. Cambio de paradigma en las políticas contra la pobreza y la desigualdad”, págs. 34-44, en *Escenarios*, Año 7 N° 12, Espacio editorial, Buenos Aires, Argentina.