

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

**Un abordaje integral sobre la situación de la infancia y la adolescencia en Uruguay y sus posibles causas estructurales.**

**Silvia Valeria Sánchez**

**Tutor: Leticia Pérez de Sierra**

**2011**

## ÍNDICE

<b>Introducción</b> .....	3
<b>CAPÍTULO I: Los Estados de Bienestar y su derrumbamiento</b> .....	5
<b>I.1 Aproximación a los Estados de bienestar en Europa, América Latina y Uruguay</b> .....	6
I.1.1 Aproximación a los Estados de bienestar en Europa .....	6
I.1.1.1 Consolidación de los Estados de Bienestar en Europa .....	6
I.1.1.2 Edad de oro .....	7
I.1.1.3 El derrumbamiento .....	8
I.1.2 Aproximación a los Estados de bienestar en América Latina .....	9
I.1.3 Aproximación al estado de bienestar en Uruguay .....	11
I.1.3.1 1860 década que marca importantes transformaciones sociales y económicas en Uruguay .....	11
I.1.3.2 Breve caracterización del batllismo y neobatllismo en Uruguay .....	12
<b>I.2 Instalación y breve caracterización del modelo neoliberal</b> .....	15
I.2.1. Caracterización del modelo neoliberal .....	15
I.2.2 1970: década marcada por importantes transformaciones económicas y tecnológicas que impactan fuertemente en el mercado laboral .....	16
I.2.3 1990: década marcada por inflexiones significativas en la evolución de la sociedad capitalista .....	18
<b>CAPÍTULO II: Modelo económico de acumulación capitalista uruguayo</b> .....	20
II.1 Breve caracterización general del sistema capitalista a nivel mundial .....	20
II.2 Caracterización general del Sistema capitalista en Uruguay .....	21
II.3 Caracterización del modelo de acumulación capitalista uruguayo .....	22
II.3.1 Modelo liberal, concentrador y excluyente .....	22
II.3.2 Tres etapas en la conformación del nuevo Uruguay .....	22
II.4 Breve caracterización de la década del noventa .....	23
II.5 Ámbito político: Administraciones de gobierno 1990-2010 .....	27
II.5.1 Administración de gobierno de Lacalle 1990-1995 .....	27
II.5.2 Administración de gobierno de Sanguinetti 1995-2000 .....	27
II.5.3 Administración de gobierno de Batlle 2000-2005 .....	28
II.5.4 Administración de gobierno de Vázquez 2005-2009 .....	29
II.5.4.1 Área laboral, reinstalación de consejos de salarios .....	30
II.5.4.2 Área Social: Plan de emergencia, Plan de equidad .....	30
II.5.4.3 Área económica: IRPF .....	31
II.5.4.4 Área de la salud: Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) .....	32
II.6 Resumen del presente capítulo .....	33

<b>CAPÍTULO III: Características sociales de la sociedad uruguaya</b> .....	35
III.1 Evolución reciente de la pobreza en Uruguay .....	35
III.1.1 ¿Qué se entiende por bienestar social y por pobreza? .....	36
III.1.2 Aproximación a la medición de pobreza: INB, línea de pobreza .....	36
III.1.3 Evolución de la pobreza en Uruguay .....	37
III.2 Evolución reciente del mercado laboral .....	39
III.2.1 Mercado laboral y su posible relación con el logro del bienestar infantil .....	41
III.3 Transformaciones familiares .....	42
III.4 Pobreza infantil e inequidad entre generaciones .....	44
III.5 Índice de Desarrollo Humano (IDH) .....	48
III.5.1 Evolución del Índice de Desarrollo Humano (IDH) en Uruguay .....	48
III.5.2 Principales logros de Uruguay según el IDH: educación y salud .....	50
III.5.3 Principales debilidades de Uruguay según el IDH .....	51
<b>Consideraciones finales</b> .....	54
<b>Bibliografía Final</b> .....	60

## INTRODUCCIÓN

La presente Monografía forma parte de la etapa final de la Licenciatura de Trabajo Social, del departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales, de la Universidad de la República. En la misma se intenta describir, explicar y reflexionar sobre la situación en la que se encuentra la infancia y la adolescencia en Uruguay. Ya que se entiende que la infantilización de la pobreza es uno de los principales problemas sociales que enfrenta el país. Por décadas se han observado en el país elevadas tasas de pobreza y distintas situaciones de marginación en amplios sectores de la infancia y de la adolescencia, los niños que nacen en los hogares pobres recorren un círculo vicioso, su vida se encuentra en riesgo desde el momento mismo de la concepción. La infantilización de la pobreza es un problema económico y social, ya que dicho sector de la población ha sido afectado por las diversas y profundas problemáticas económicas, sociales y políticas que el país ha ido transitando en las últimas décadas. En este sentido se considera que para poder entender, describir y explicar cual es la actual situación en la que se encuentra dicho sector de la población en Uruguay es necesario un abordaje integral de la realidad, tratando de visualizar sus posibles causas estructurales. No se debe concebir a dicho fenómeno como un proceso aislado, sino que se debe vincular con las diversas transformaciones que se han dado en el país en relación al mercado de trabajo, a la familia, al considerable aumento del empobrecimiento de la población principalmente en los menores de edad, a la situación de vulnerabilidad y exclusión social en la que se encuentran un alto porcentaje de jóvenes, niños y mujeres, entre otras. Pero se cree además que para comprender en mayor medida la situación actual de la infancia y la adolescencia, se debe tener en cuenta la forma en la que se instala y se desarrolla el modelo de acumulación capitalista en Uruguay, ya que muchas de las características que éste asume han ido configurando la sociedad uruguaya actual.

En el capítulo I se realiza una aproximación a los Estados de Bienestar en Europa, América Latina y Uruguay y a su posterior crisis.

También se caracteriza brevemente el modelo neoliberal y se hace hincapié sobre algunas de las transformaciones que éste provoca en la sociedad. En el capítulo II se busca caracterizar y profundizar sobre el modelo de acumulación capitalista uruguayo y plantear de que forma éste impacta en los distintos ámbitos de la sociedad. Mientras que en el capítulo III se pretende lograr una aproximación a la problemática de la pobreza en la infancia y la adolescencia desde distintos indicadores sociales. Se tiene en cuenta la línea de pobreza, el índice de necesidades básicas insatisfechas (INBI), la canasta básica de alimentos (CBA), el índice de desarrollo humano (IDH), datos sobre pobreza, indigencia, desigualdad, gasto público social (GPS), entre otros. Por último en el capítulo IV se busca reflexionar sobre la situación de la infancia y la adolescencia en el país y realizar algunas sugerencias sobre posibles soluciones.

Se entiende que el presente trabajo no sólo busca describir la situación actual de la infancia y la adolescencia en Uruguay, si no que además se hace un recorrido sobre algunos conceptos que se consideran esenciales para explicarla y para reflexionar sobre posibles soluciones.

## CAPÍTULO I: LOS ESTADOS DE BIENESTAR Y SU DERRUMBAMIENTO

En las últimas décadas la sociedad uruguaya ha experimentado un conjunto de profundas transformaciones, se ha modificado la familia y su estructura, el Estado, la sociedad civil, la ciudadanía, las relaciones con el trabajo y las formas de acceder a este, la vida cotidiana de los individuos, entre otras. La sociedad y su modo de organización han cambiado, por lo que se considera estamos frente a un nuevo *“paradigma societal de la modernidad”* (De Martino, 2001:104). En este escenario de cambios, uno de los más destacados ha sido la creciente “infantilización de la pobreza”. En este sentido el presente trabajo busca realizar un abordaje integral sobre la situación de la infancia y la adolescencia en Uruguay, explicando y describiendo el contexto en el que la misma está y ha estado inserta, se intenta descubrir así cuales son sus causas estructurales, lo cual me permite remitirme a lo más profundo de la problemática. Ya que las transformaciones mencionadas tienen que ver con procesos sociales más amplios, que operan en el régimen de acumulación capitalista.

En lo que respecta al presente capítulo en primera instancia se realiza un acercamiento a los Estados de Bienestar en Europa, América Latina y Uruguay. Mientras que en segunda instancia se realiza una breve caracterización del modelo neoliberal y se destacan los principales impactos que éste tiene sobre la sociedad. Se considera que realizar un recorrido sobre lo que ocurre en las primeras décadas del siglo XX con los Estado de Bienestar y a partir de la década del setenta con la instalación del modelo neoliberal es de vital importancia ya que los mismos han ido configurando la sociedad actual.

## **I.1 APROXIMACIÓN A LOS ESTADOS DE BIENESTAR EN EUROPA, AMÉRICA LATINA Y URUGUAY**

### **I.1.1 Aproximación a los Estados de bienestar en Europa**

El sistema económico dominante en el mundo, “el capitalismo”, se constituyó como la forma en la que las sociedades europeas occidentales distribuían los bienes y servicios y organizaban su producción (Bertino, 2001). Este sistema significó un cambio en la forma en que las sociedades se organizaban, tuvo un importante impacto económico y social, ya que implicó importantes transformaciones tecnológicas, culturales y socio-económicas. A fines del siglo XIX dicho sistema se expandió a escala planetaria y se instaló en la mayoría de los países, adquirió en cada uno de estos características propias (Bertino, 2001).

#### **I.1.1.1 Consolidación de los Estados de Bienestar en Europa**

Poco a poco el proceso de industrialización modificó la vida de los individuos, estos debieron enfrentar condiciones de vida cada vez más duras. Se comenzaron a observar desajustes sociales, que llevaron a que el orden establecido peligrara, había una creciente presión social y crecientes necesidades económicas y políticas. Por lo que se implementaron medidas que apuntaban a reducir sus efectos, para lo cual era necesaria la intervención del Estado en distintas áreas, de forma activa. El Estado buscaba corregir males que con el capitalismo se ponían de manifiesto y que estaban repercutiendo directamente sobre la población. Se instalaron las primeras leyes laborales en relación a la limitación de la jornada laboral, a la protección de accidentes y en lo referido a las enfermedades de los trabajadores (Montagut, 2000).

La industrialización hacía cada vez más necesaria y posible la existencia de instituciones que garantizaran el bienestar de la población y que atendieran las nuevas necesidades y los nuevos riesgos sociales, que no estaban siendo cubiertos por las organizaciones pre-industriales. Según Montagut la consolidación de los Estados de Bienestar “(...) fue fruto de una fórmula según la cual se podían alcanzar los objetivos de una sociedad justa a partir de una intervención pública en el marco de un capitalismo en evolución” (Montagut, 2000:63). De esa forma nacían los

Estados de Bienestar en Europa en el siglo XX, eran concebidos por Montagut como: *"(...) una forma de organizar la vida social, política y económica en las democracias capitalistas después de la segunda guerra mundial"* (Montagut, 2000:46), se fueron conformando en función de los cambios y necesidades que se produjeron en las distintas áreas de la vida cotidiana de los individuos (Montagut, 2000). Las políticas keynesianas de los Estados de Bienestar en Europa en el siglo XX buscaban la universalización de la protección social, que la mayoría de la población europea alcanzara un nivel mínimo de vida, para lo cual se los proveía de determinados servicios básicos: sanidad, servicios asistenciales, vivienda, educación, entre otros. Esto significó una gran diferencia con lo que ocurría en el siglo XIX, en el cual la protección social solo alcanzaba a la clase trabajadora, a aquellas personas que formaban parte del mercado laboral (Montagut, 2000).

Los Estados de Bienestar tenían como objetivo más destacado corregir las desigualdades sociales, trataban de disminuir las brechas existentes entre los más ricos y los más pobres, para lo cual debieron de guiarse por los principios de igualdad y justicia. Pero dichos objetivos no fueron tan fáciles de lograr, por lo que: *"Los Estados de Bienestar no han sido tan igualitarios como se esperaba, ni las políticas redistributivas han acabado con las desigualdades sociales. (...) Los ricos han seguido enriqueciéndose y junto a ello ha ido apareciendo una importante bolsa de pobreza de difícil solución, compuesta por un conjunto de ciudadanos que fueron quedando al margen de las estructuras laborales y que dependían cada vez más de los mecanismos de asistencia pública"* (Montagut, 2000:75).

Hobsbawn ubicó a los Estados de Bienestar en Europa Occidental dentro de la época que él denominó como "edad de oro".

#### **1.1.1.2 Edad de oro**

Dicha etapa se comprendió desde el final de la segunda guerra mundial hasta la década del setenta y significó un gran crecimiento económico e importantes transformaciones sociales para Europa. Según Hobsbawn dicha época fue fugaz de treinta años aproximadamente en Europa y estuvo comprendida dentro de lo que él denominó siglo XX

corto. La "edad de oro" implicó un gran crecimiento económico a nivel mundial, e importantes transformaciones económicas, sociales y culturales. Existió una gran revolución tecnológica, del transporte y de la comunicación, se multiplicó la producción de: productos ya existentes (pero modificados y mejorados) y de productos desconocidos. En lo que respecta al terreno tecnológico específicamente, éste provocó importantes cambios: transformó la vida cotidiana de los países ricos y también aunque en menor medida la vida cotidiana de los países pobres; además las tecnologías emplearon de forma intensiva el capital pero sustituyeron o eliminaron mano de obra (exceptuando la de técnicos altamente calificados y científicos); por otro lado tanto la investigación como el desarrollo se transformaron en cruciales para el crecimiento económico (Hobsbawn, 2001).

Según Hobsbawn los Estados de Bienestar en Europa alcanzaron su mayor esplendor en la década del setenta, ya que en dicha década el gasto en bienestar: en subsidios, educación, cuidados sanitarios, se convirtió en la mayor parte del gasto público total. "(...) en el caso de seis Estados (Australia, Bélgica, Alemania Federal, Francia, Italia, Holanda) el gasto en bienestar social superaba el 60 por 100 del gasto público" (Hobsbawn, 2001: 287). Pero estos países no lograron mantener por mucho tiempo el elevado gasto en bienestar, por lo que se originaron graves problemas, que llevaron a que la "edad de oro" concluyera.

### **I.1.1.3 El derrumbamiento**

La etapa que prosiguió a la "edad de oro" fue denominada por Hobsbawn como el "derrumbamiento", la misma significó un cambio sustancial del escenario que se vivió hasta la década del setenta, ya que se desencadenó un estallido salarial mundial, escasez de mano de obra, hundimiento del sistema financiero internacional, crisis del petróleo de la OPEP. Comenzó una etapa de gran inestabilidad y crisis aumentó el desempleo estructural, al igual que las desigualdades sociales y económicas, casi ninguno de los países ricos logró mantener el gasto social en bienestar nombrado anteriormente (Hobsbawn, 2001). Por lo tanto comenzaba a perfilarse una importante crisis económica en Europa.

Aumentaron las demandas sociales, los conflictos y las tensiones en la esfera política y social.

Cabe destacar que en la década del setenta los países europeos no sólo viven una profunda crisis económica, sino que además experimentan cambios importantes en los arreglos familiares, en el rol de las mujeres en la vida económica y social de los países, aumenta considerablemente el desempleo, la precariedad laboral, por lo que el Estado y las protecciones sociales en particular deben de ser modificadas, ya que los riesgos sociales que los países europeos enfrentan son distintos a los que se observan a inicios del siglo XX. En este sentido Montagut plantea que la verdadera crisis de los Estados de Bienestar, radica en que tanto la familia como el mercado de trabajo fallan en su función de otorgar bienestar social. Por lo que se producen cambios vertiginosos en la familia, en el mercado de trabajo y el Estado no se modifica en función de estos. Las protecciones sociales siguen siendo pensadas en función de la familia nuclear, con un hombre cabeza de familia con un trabajo estable, con seguridad social y una madre dedicada al cuidado de los niños y ancianos. Mientras el Estado se siga guiando por estos principios se puede decir que el Estado de Bienestar entra en crisis (Montagut, 2000).

### **I.1.2 Aproximación a los Estados de bienestar en América Latina**

En lo que respecta a los países de América Latina, vivieron un complejo proceso de colonización e independencia, su realidad fue sustancialmente distinta a los países europeos. Los países latinoamericanos *"(...) incorporaron estrategias de desarrollo y modalidades de inserción socio-política que formaban parte del núcleo duro de los Estados de Bienestar"* (Midaglia, 1995:94). No todos los países de América Latina lograron consolidar un sistema de bienestar propiamente dicho y aquellos que si lo lograron alcanzaron diferentes grados de desarrollo. En cada país el Estado de Bienestar se caracterizó y desarrolló de una determinada manera (Midaglia, 1997). Además entre los países variaron los grados de desarrollo, el porcentaje del gasto público que destinaron a las prestaciones sociales, la cobertura

poblacional de los sistemas de protección, la cantidad y calidad de los servicios que el Estado brindaba (Filgueira, 1998).

Mesa-Lago (1991) realizó una clasificación de los Estados de Bienestar en América Latina, para ello tuvo en cuenta el inicio histórico y el grado de maduración que se alcanzó en cada país. Diferenció entre países pioneros, intermedios y tardíos en lo que hizo al desarrollo de sus sistemas de protección social. El grupo que él denominó como pionero se encuentra integrado por: Uruguay, Argentina, Chile, Cuba, Brasil, Costa Rica. Estos países fueron los primeros que implementaron los sistemas de seguros sociales en el continente, ya en las primeras décadas del siglo XX tenían una amplia cobertura (Mesa-lago, 1991).

El grupo intermedio se conformó por México, Panamá, Perú, Colombia, Bolivia, Ecuador y Venezuela. Estos países implementaron sus programas sociales en la década del cuarenta y del cincuenta, en cuanto al grado de desarrollo y cobertura que alcanzaron fue medio (Mesa-lago, 1991). Por último el grupo llamado tardío estaba integrado por Paraguay, República Dominicana, Guatemala, el Salvador, Nicaragua, Honduras, Haití. Estos implementaron sus programas sociales en la década del sesenta. En cuanto a la cobertura y al desarrollo era la menor comparada con los otros grupos. La cantidad y calidad de los beneficios era desproporcionada a los sectores protegidos (Mesa-lago, 1991).

Distintos autores critican fuertemente los indicadores que se utilizan para realizar la clasificación que se mencionó anteriormente de los Estados de Bienestar en América Latina. Dentro de los cuales se destaca Filgueira, éste plantea que lo importante al analizar los Estados de Bienestar no debe de ser el saber cuánto se gasta, sino por el contrario se debe de pensar en cómo se gasta (Filgueira, 1998). Este autor considera que: *“La naturaleza de los Estados de Bienestar en la región encuentran claves explicativas en variables estructurales y secuencias históricas, antes que en puntos de partida temporales, singulares y en los grados de madurez correspondientes”* (Filgueira, 1998:82).

Filgueira realizó su propia tipología de los Estados de Bienestar para los países de América Latina para el período 1930-1980. Los indicadores que utilizó fueron: cobertura, distribución sectorial, gasto. A partir de estos identificó tres regímenes: régimen excluyente, dentro del

cual ubicó a: República Dominicana, Guatemala, Honduras, el Salvador, Nicaragua, Bolivia y Ecuador. Estos países tuvieron sistemas elitistas y excluyentes de seguridad social y duales en lo que respecta a la educación. Regímenes duales, dentro de dicho grupo el autor ubicó a Brasil y a México, los cuales se caracterizaban por una alta estratificación y mucha desprotección para amplios sectores. Por último Filgueira identificó el régimen universalismo estratificado, el mismo se conformaba por: Uruguay, Argentina, Chile. Estos países tuvieron según el autor un temprano desarrollo de sus sistemas de bienestar, protegían a la mayor parte de su población por medio de mecanismos de seguridad social. Las condiciones de acceso y la estratificación de beneficios era alta. En la década del setenta la mayor parte de la población estaba protegida por medio de los sistemas de seguro social y de servicios de salud. En cuanto a la educación primaria y secundaria estaba extendida a toda la población (Filgueira, 1998).

### **I.1.3 Aproximación al Estado de bienestar en Uruguay**

#### **I.1.3.1 1860 década que marca importantes transformaciones sociales y económicas para Uruguay**

Dentro de los países latinoamericanos Uruguay fue el país en el que más temprano el Estado tuvo un papel central en la articulación del desarrollo económico y social, tuvo una temprana modernización y democratización política y social (Sierra, 1994). A partir de 1860 en Uruguay se observaron importantes cambios a nivel económico y social, que marcaron el inicio de un período de modernización. Un cambio sustancial fue el afianzamiento en la explotación del ovino, lo cual significó la introducción de formas económicas capitalistas en el medio rural, la ovinización permitió la diversificación de la producción y dio paso luego al necesario alambramiento de los campos, lo cual requirió de mayor mano de obra. Por otro lado apareció el ferrocarril y se comenzó a crear frigoríficos en el país. Estos acontecimientos permitieron la inserción de la economía uruguaya en el sistema comercial internacional a fines del siglo XIX (Moraes, 1999).

Los importantes cambios sociales, políticos y económicos que se produjeron en el país mencionados anteriormente, llevaron a una

intervención cada vez más necesaria del Estado en diversos ámbitos. En relación a las características que dicho Estado asumió en Uruguay me surgió la siguiente interrogante: ¿Fue efectivamente un Estado de Bienestar el que existió en Uruguay en las primeras décadas del siglo XX? Al respecto Finch planteó que la matriz de bienestar que existió en Uruguay en las primeras décadas del siglo XX fue similar a la que existió en los países europeos avanzados. El autor destacó a Uruguay por la política social y laboral que tuvo en las primeras décadas del siglo XX con el batllismo, este último según Finch logró producir algo parecido a un Estado de Bienestar, el primero en América Latina (Finch, 1992).

### **1.1.3.2 Breve caracterización del batllismo y neobatllismo en Uruguay**

Uruguay se destacó en la región principalmente por la instauración de una temprana legislación laboral, que se caracterizaba por: la jornada de ocho horas en 1915, el descanso semanal en 1920, el salario mínimo para trabajadores rurales en 1923, por la aprobación de leyes en relación a las pensiones a la vejez, jubilaciones, descanso semanal, seguros de accidentes de trabajo. En este sentido Finch ubicó a Uruguay como un país pionero en relación a América Latina. Finch analizó también el papel que tuvo la clase obrera en la legislación laboral y social batllista y planteó que el modelo que ésta asumió se aproximaba al bismarkiano. Ya que las políticas sociales se anticipaban a las demandas obreras, se consideraba que dichas políticas sociales podían reducir los impactos de los problemas que traía aparejada la industrialización. La formación uruguaya siguió un patrón Bismarkiano en las modalidades de seguro social, los derechos sociales eran reconocidos solo para los individuos que tenían ocupaciones definidas y reconocidas por la ley (Finch, 1992).

Según Filgueira las políticas de bienestar que se implementaron en Uruguay tuvieron un desarrollo limitado, ya que estuvieron principalmente dirigidas a los sectores urbanos, los trabajadores en mercados informales y trabajadores rurales estuvieron excluidos de estos sistemas de protección. Destacó además que aquellos trabajadores que se encontraban protegidos poseían marcadas pautas de estratificación ya

sea: en el acceso a la cobertura de riesgos como en la calidad de los beneficios (Filgueira, 1998).

Como se mencionó anteriormente, Filgueira colocó gran hincapié en el grado de estratificación de beneficios que existió en Uruguay en las prestaciones principalmente vinculadas a la seguridad social y calificó al mismo de universalismo estratificado (Filgueira, 1998). Para otros autores como es el caso de Moreira los grados de estratificación en Uruguay fueron mínimos lo que dio lugar a su entender a una matriz de bienestar de tipo socialdemócrata minimalista, en términos de Esping- Andersen (Moreira, 2003).

Por otro lado Midaglia planteo que en Uruguay la consolidación del sistema de bienestar se dio en los primeros treinta años del siglo XX y se expandió hasta la década del setenta (Midaglia, 2006). El país contó con un modo particular de política Keynesiana, el modelo de sustitución de importaciones (MSI), en el cual el Estado tuvo un papel central en el proceso de desarrollo económico y social (Filgueira, 1998). Sus principales lineamientos se dieron en cuatro áreas: asistencia pública, por medio de la cual se brindaba el servicio de salud pública a toda la población, dicha acción era regulada por instituciones de bienestar administradas por el Estado, pero además había un sistema mutual; educación pública que se caracterizaba por ser laica, gratuita y obligatoria; regulación del mercado de trabajo, fue a principios del siglo XX que se implementaron las principales leyes obreras, que contribuyeron en un primer momento a regular la situación de los trabajadores frente al sistema capitalista industrializado; la política de retiro a la fuerza del trabajo (Filgueira, 2002).

En cuanto a la estructura del sistema de bienestar uruguayo fue fragmentada y se concebía en función de la estructura de riesgo que en aquel momento el país presentaba, estaba pensada para el tipo de industrialización que se estaba dando, para la inmigración, el envejecimiento de la población y la urbanización. Las acciones que el Estado de Bienestar realizaba estaban configuradas en función de proteger al jefe del hogar, el cual debía poseer un empleo estable y formal. Era por medio de este que se protegía a la familia y al futuro de la misma. Este Estado le otorgó gran importancia a la educación, a la salud,

a la seguridad social (Filgueira, 2005), e intentó guiarse por los principios de igualdad y justicia. Garantizándoles a todos los individuos niveles mínimos de bienestar, sus acciones se dirigieron a provocar cambios en la forma en que la riqueza se distribuía, intentando así favorecer a los sectores más pobres. Sus objetivos eran lograr el crecimiento económico, desarrollar los derechos del trabajo y de la protección social.

La protección social del neobatllismo estaba dada por: una benefactora legislación social y laboral, que se dirigía esencialmente hacia los más débiles, la misma buscaba reducir las diferencias sociales, lo cual exigía de un alto gasto social; una ampliada burocracia estatal, se dio un considerable aumento en el número de empleos públicos; redes clientelares partidarias, se intercambiaban votos por favores o por cargos públicos (Somma, 1999). El gasto en protección era muy elevado, pero hasta dicho momento no era para el Estado un problema lograr un equilibrio entre el gasto y los recursos disponibles, ya que se lo permitía el contexto internacional e interno que era favorable. En cuanto al contexto interno las políticas de redistribución del ingreso y la repartición más equitativa entre los diversos sectores sociales que el Estado implementó lograron aumentar los niveles de consumo de la población y ampliaron así la capacidad adquisitiva del mercado interno (Somma, 1999). El país estaba pasando por una importante expansión industrial, habían aumentado las fuentes de empleo y los ingresos por el sostenido crecimiento del salario real.

A mediados de la década del cincuenta la situación mencionada anteriormente comenzó a transformarse, cambió el contexto interno y externo. En lo que respecta al contexto externo, luego de la segunda guerra mundial los países centrales se encontraban en un proceso de recuperación económica, por lo que disminuyó su demanda de productos uruguayos de exportación. Situación que repercutió rápidamente en Uruguay. Se dio en el país una importante crisis del modelo sustitutivo de importaciones (MSI), un estancamiento productivo del agro y del ganado, como consecuencia comenzaron a escasear las divisas que se necesitaban para financiar las importaciones de maquinarias, las cuales eran necesarias y vitales para sostener el cada vez más costoso desarrollo industrial (Somma, 1999). A fines de la década del cincuenta

aumentó considerablemente la inflación, se rompió la estabilidad en los precios, descendió el PBI, decreció la producción, disminuyó el número de exportaciones, aumentó el costo de vida, disminuyó el salario real, aumentó el costo de una canasta básica familiar, aumentaron las tensiones sociales y por lo tanto el conflicto. Para el país era casi imposible seguir sosteniendo el elevado gasto en protección social, se dio una importante crisis de financiación del Estado, que derivaba principalmente de la relación existente entre ingresos públicos y el gasto, ya que los recursos disponibles eran insuficientes para financiar el elevado gasto social. Ya no se podía mantener el elevado número de puestos de trabajo estatales, ni subsidiar a los distintos sectores sociales, no se disponía del crecimiento productivo necesario para sostener dicho gasto (Somma, 1999). Por lo que el Estado entró en una profunda crisis. En este sentido a mí entender el Estado de Bienestar en Uruguay fue breve e inconcluso, duró aproximadamente treinta años, se fue debilitando debido a las diversas y ya mencionadas circunstancias internas y externas.

## **I.2 INSTALACIÓN Y BREVE CARACTERIZACIÓN DEL MODELO NEOLIBERAL**

### **I.2.1 Caracterización del modelo neoliberal**

Se caracteriza al “(...) neoliberalismo como un modelo hegemónico; o sea, como un formato de dominación de clase, adecuado a las relaciones económicas, sociales e ideológicas contemporáneas. Si bien él nace de una crítica, antes que nada económica, al Estado de Bienestar, luego se ha constituido en un cuerpo doctrinario que desemboca en un modelo de relaciones entre clases, en valores ideológicos y en un modelo determinado de aparato estatal” (Sader, 2003:98). El neoliberalismo se constituye como una reacción teórica y política contra el Estado intervencionista y de Bienestar. Frente al debilitamiento de este último el neoliberalismo encuentra un buen escenario para divulgar y consolidar sus propuestas, propone que el Estado se achique en sus funciones y que se retire del ámbito social. “Según los pensadores neoliberales, lo que debe de destruirse es el Estado de Bienestar, responsable a su entender por la situación de crisis

*(de legitimación, fiscal, etc.) que atraviesa el Estado. Este Estado interventor y caótico se debe sustituir por un “Estado mínimo”, reduciendo sus gastos, focalizando las políticas sociales, desactivando los programas sociales, restringiendo su papel en campos sociales y privatizando algunas de sus empresas y servicios” (Pastorini, 2001:167).*

### **I.2.2 1970: década marcada por importantes transformaciones económicas y tecnológicas que impactan fuertemente en el mercado laboral**

El proyecto político, económico y social neoliberal poco a poco se expandió. A partir de la década del setenta el ideario y el programa neoliberal se comenzó a implementar en los países capitalistas europeos y luego se extendió a los países subordinados. Dicha década estuvo marcada por una importante recesión económica y la forma en que se respondió a esta situación fue mediante una serie de ajustes, reestructuración productiva, privatización acelerada, achicamiento del Estado, políticas fiscales y monetarias (Olesker, 2001). Ésta serie de transformaciones económicas sumadas a la revolución tecnológica, industrial, científica, e informática que se dio en la década del setenta provocaron importantes modificaciones en el mercado de trabajo. Se alteró el proceso de producción y en consecuencia el proceso de trabajo, así como sus mecanismos de control y de organización (Netto, 1996). Se pasó de un patrón productivo taylorista y fordista que se caracterizó por una alta racionalización de los procesos de trabajo y en el cual se reconoció al trabajador y sus derechos sociales a formas productivas más flexibles y desreguladas. Lo cual produjo como se mencionó transformaciones en los procesos de trabajo y en su forma de organización y gestión. Se incorporó tecnologías lo que aumentó la mano de obra excedente, se reestructuró el mercado de trabajo, se dio la precarización del empleo, cambió de esta manera la relación existente entre capital y trabajo, lo cual marcó un punto de inflexión en el orden social (Antunes, 2000). Existían importantes segmentos de la población sin protección, jubilados con pensiones cuyo monto era muy bajo, niños y adolescentes sin ningún tipo de cobertura y trabajadores expulsados del mercado laboral (formales e informales) (Netto, 1996). Netto plantea que

el capitalismo “(...) flexibilizado ofrecerá repostas predominantemente regresivas, operando na directo de um novo barbarismo, de que as atuais formas de apartheid social sao premonitorias” (Netto, 1996: 102).

El neoliberalismo trae consigo un aumento del desempleo, precarización del trabajo, sociedad de excluidos. Dicho modelo posee un carácter destructivo a nivel mundial que contiene distintas formas de (des)sociabilización ya que países enteros quedan por fuera del escenario industrial, “(...) desregulamentacao, flexibilizacao, tercerizacao, bem como todo esse receituário que se esparrama pelo –mundo empresarial-, sao expressoes de uma logica societal onde o capital vale e a forza humana de trabalho só conta enquanto parcela imprescindível para a reproducao deste mesmo capital. Isso porque o capital e incapaz de realizar a sua autovalorizacao sem servir-se do trabalho humano. Pode diminuir o trabalho vivo, mas nao eliminá-lo. Pode precarizá-lo e desempregar parcelas inmensas, mas não pode extingui-lo “( Antunes,2000:38).

Se ha generado una crisis estructural, que ha impactado fuertemente en distintas regiones y sectores de la sociedad. El mundo del trabajo ha sido afectado en sus diversas dimensiones: “(...) ha: uma crescente reducto do proletariado fabril estável, (...) há um enorme incremento do novo proletariado, do subproletariado fabril e de servicos, oque tem sido denominado mundialmente de trabalho precarizado. Sao os –terceirizados-, subcontratadoa, -part-time-, (...) vivencia-se um aumento significativo do trabalho femenino, que tem sido preferencialmente absorvido pelo capital no universo do trabalho precarizado e desregulamentado; (...) Há exclusao dos jovens e dos idosos do mercado de trabalho, e aqueles com cerca de 40 anos ou mais, quando desempregados e excluídos do trabalho, dificilmente conseguem o reingresso no mercado de trabalho” (Antunes, 2000:44). En este sentido la clase trabajadora se fragmenta, heterogeneiza y se complejiza, se vuelve más calificada en varios sectores como es el caso de la siderurgia y se descalifica y precariza en sectores como la industria automovilística. Por un lado está el trabajador “polivalente y multifuncional” de la era informacional y del otro lado trabajadores precarizados, sin calificación con empleo temporal o con desempleo estructural (Antunes, 2000).

El neoliberalismo alcanzó muchas de sus metas. Su prioridad más inmediata fue: *"(...) detener la inflación de los años '70. En este aspecto, su éxito fue innegable. En el conjunto de los países de la OECD, la tasa de inflación cayó de 8,8% a 5,2% entre los años '70 y '80 y la tendencia a la baja continuó en los años '90. La deflación, a su vez, debía ser la condición para la recuperación de las ganancias. También en este sentido el neoliberalismo obtuvo éxitos reales. (...) un tercer éxito del neoliberalismo: el crecimiento de las tasas de desempleo, concebido como un mecanismo natural y necesario de cualquier economía de mercado eficiente"* (Anderson, 2003: 20). En lo que tuvo que ver con la deflación, ganancias, desempleo y salarios el modelo neoliberal tuvo éxito. En cambio en lo que respecta a la tasa de crecimiento, no se logró ningún cambio sustancial, lo que se considera como un gran fracaso de este modelo en el plano económico. *"Socialmente, por el contrario, logró muchos de sus objetivos, creando sociedades marcadamente más desiguales, aunque no tan desestatizadas como se lo había propuesto"* (Anderson, 2003: 27).

### **I.2.3 1990: década marcada por inflexiones significativas en la evolución de la sociedad capitalista**

En la década del noventa el capitalismo a nivel mundial entró en una profunda recesión, la deuda pública de los distintos países aumentó notablemente, al igual que el endeudamiento de familias y empresas, aumentó también en altos niveles la desocupación, la desigualdad social, el empobrecimiento, generándose mecanismos de exclusión social. Dichas características se propagaron rápidamente a lo largo de los continentes.

A fines del siglo XX se reforma el Estado, cambia su forma de intervenir especialmente en el área social, se abordan de otra manera los fenómenos sociales. El Estado traslada responsabilidades a los organismos privados, se reducen las políticas sociales, se focalizan las acciones a los grupos más vulnerables. Por lo que se pasa de políticas de carácter universal con amplia cobertura a políticas sociales de carácter focalizadas, descentralizadas y privatizadas. Dichas *"políticas de inserción focalizada"* (Vecinday, 2005: 151) se apoyan *"(...) en los instrumentos que*

ofrece la evaluación del riesgo, se focaliza sobre grupos poblacionales específicos pretendiendo superar procesos de socialización considerados deficitarios" (Vecinday, 2005: 152). Se identifican determinados grupos de población que comparten ciertos atributos, estos son los destinatarios de las políticas de inserción focalizada. Los mismos poseen ciertos comportamientos que son considerados de riesgo, según profesionales asistenciales que buscan intervenir para modificar ciertas conductas. Se les trasmite a las familias determinadas herramientas, con el fin de que estas logren modificar dichos comportamientos y superen ciertas problemáticas (Vecinday, 2005). Esta lógica sigue a partir de la década del noventa el Estado, dirige sus acciones hacia aquellos grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad, a todos aquellos rezagados del nuevo modelo de desarrollo (De Martino, 2001). Las políticas sociales están dirigidas a los individuos, a los niños, a los jóvenes, a los trabajadores, se pierde de esta forma el reconocimiento de la familia como unidad. Esta forma de intervenir puede crear nuevas vulnerabilidades dentro de la familia. *"(...) parecería que todo lo que el Estado ya no abarca hoy queda bajo la responsabilidad de las familias. Las familias son llamadas a la arena política para hacerse cargo de las consecuencias del modelo. Es decir parecería que son las familias quienes deben hacerse cargo de sus desempleados y enfermos, de sus jóvenes"* (De Martino, 2001: 46). De esta manera la familia se ve sobrecargada de funciones, el neoliberalismo lleva a hacer de la familia una unidad económica y política, que debe hacerse cargo de los problemas globales del modelo, lo cual De Martino denomina *"neofamiliarismo"*. Él término entiende que las familias *"(...) como unidades políticas y económicas, asumen las consecuencias de la racionalidad global del modelo"* (De Martino, 2001:48).

Se considera que estamos frente a un sistema capitalista que promueve la desintegración de nuestras sociedades, que amplía las desigualdades sociales y las condiciones de miseria, que aumenta la proporción de pobres estructurales y marginados, incrementa las situaciones de vulnerabilidad y riesgo social en particular en niños, jóvenes y grupos carenciados. Dicho modelo económico es de carácter excluyente y no brinda a la mayoría de los individuos garantías sociales.

Genera una sociedad fragmentada, desintegrada, con profundas problemáticas, en donde queda cuestionada la práctica de la ciudadanía, en el sentido de que se excluye a importantes sectores de la sociedad al ejercicio efectivo de sus derechos sociales, políticos y civiles.

## CAPÍTULO II: MODELO ECONÓMICO DE ACUMULACIÓN CAPITALISTA URUGUAYO

### **II.1 Breve caracterización del sistema capitalista a nivel mundial!**

Se considera que para lograr caracterizar el modelo económico de acumulación capitalista que existe en Uruguay, es necesaria una mirada histórica, remontándonos a los inicios del capitalismo y recorriendo las distintas formas y características que este asume hasta llegar a la actualidad.

A fines del siglo XIX el capitalismo se expande rápidamente a escala planetaria, quiebra las fronteras nacionales y poco a poco se convierte en una unidad, aumenta así el grado de mundialización. Lo cual no significa que los países alcancen un crecimiento similar, por el contrario entre estos se presenta un panorama de crecimiento diverso y desigual. *“Desigual porque el ritmo de crecimiento de las diferentes zonas del mundo, de los diferentes países y de los diferentes regiones está sustentando una brecha creciente entre los países centrales o dominantes y los países dependientes o subordinados, (...) el mayor desarrollo de unos se sustenta en el menor desarrollo de los otros” (Olesker, 2001: 14).* Se dan entre estas relaciones desiguales en el área comercial, financiera, productiva y tecnológica, entre otras.

A partir de la década del setenta se introducen importantes cambios, se da una *“(...) nueva fase del desarrollo de la economía mundial imperialista que define un perfil nuevo de la acumulación mundial en general y la acumulación capitalista subordinada en particular” (Olesker, 2001: 16).* Se busca aumentar aún más el grado de mundialización por medio de nuevas y profundas formas de relacionamiento y comunicación (avances en la comunicación, el transporte y la tecnología). Se incrementa el uso de la tecnología y se deterioran las condiciones de trabajo. Además se promueve el libre comercio, la inversión extranjera, se pasa de un Estado que participa activamente frente a las problemáticas sociales a un Estado que interviene de forma mínima en ese ámbito, cambian sus áreas de intervención. *“Dicho Estado ha permitido el profundo proceso de*

*transformación que ha impulsado la globalización” (Olesker, 2001:16).* Por lo que a partir de la década del setenta las políticas económicas de los distintos países se guían por: la libre movilidad de capitales, la apertura comercial, privatización de servicios públicos, desregulación del mercado laboral, entre otros (Olesker, 2001).

## **II.2 Caracterización general del Sistema capitalista en Uruguay**

En Uruguay existe un consenso generalizado en cuanto a que en el país la aplicación de políticas liberales no se da con la misma velocidad que en el resto de los países latinoamericanos. Las transformaciones en Uruguay se imponen gradualmente. Si bien el proceso de ajuste, apertura y liberalización se inicia en 1974, recién en 1990 con el gobierno de Lacalle (sobre el cual se profundiza en páginas posteriores) se aplica dicha lógica con mayor globalidad y profundidad (Sierra, 1994). Lo cual trae importantes consecuencias para el país, ya que a partir de la aplicación de dicha lógica crece notablemente el empobrecimiento de la población y las situaciones de marginación, entre 1973 y 1990 descienden los salarios reales un 32%, emigra al exterior entre un 8% y un 10% de la población, aumentan las tasas de desocupación y pobreza, aumenta la desigualdad en la distribución del bienestar social y la riqueza, se da una importante precarización en las condiciones de trabajo (Sierra, 1994). Además poco a poco en el país se desmantela su aparato productivo industrial y agropecuario, casi desaparece la industria textil y metalúrgica, se cierran importantes fábricas y grandes multinacionales, se cierran los servicios de ferrocarriles para pasajeros (AFE) y la empresa pesquera SOYP, entre otras. Se privatiza la compañía aérea PLUNA (Espasandín y Lema, 2000). En este sentido se plantea que las políticas neoliberales implementadas en Uruguay desde la década del setenta y profundizadas en la década del noventa tienen importantes efectos negativos sobre la sociedad. Sobre muchas de las características antes mencionadas se profundiza en páginas posteriores.

Olesker en su libro “Crecimiento y exclusión” realiza un exhaustivo análisis del modelo económico de acumulación capitalista que se da en Uruguay, su nacimiento, su consolidación y su posterior crisis, por lo que parece interesante retomar algunos de sus planteos.

## **II.3 Caracterización del modelo de acumulación capitalista uruguayo**

### **II.3.1 Modelo liberal, concentrador y excluyente**

Uruguay se caracterizó por tener un modelo liberal, concentrador y excluyente. **Liberal** en el sentido del contenido que posee su política económica, en lo que tiene que ver con áreas como: el mercado de trabajo, el mercado de bienes y servicios, las relaciones con el exterior, el sistema financiero (Olesker, 2001). En cuanto al carácter **concentrador**, se entiende que tanto el crecimiento como la riqueza que se acumula y los beneficios se centran en un pequeño grupo de importantes empresas, el capital queda en manos de los grandes conglomerados económicos lo cual acentúa las diferencias con el resto de la población. En lo que refiere al carácter **excluyente** del modelo uruguayo, se hace referencia a una exclusión no solo de tipo económica sino además social y política. El ingreso se distribuye de manera diferencial, lo cual perjudica principalmente a los sectores de menor poder adquisitivo, por lo que hay una profunda inequidad en el modelo (Olesker, 2001).

### **II.3.2 Tres etapas en la conformación del nuevo Uruguay:**

#### **Génesis del modelo 1968-1973**

#### **Concreción del modelo 1974-1980**

#### **Consolidación del modelo 1985-1989**

Se identifican tres etapas en la conformación del nuevo Uruguay, la primera comprende los años que van desde 1968 hasta 1973 y se denomina la génesis del modelo. El surgimiento de ésta etapa se da a partir de la crisis económica, social y política del modelo de desarrollo anterior llamado industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), en el cual Uruguay entra en un período de estancamiento económico, se agudizan las problemáticas sociales y políticas. Uno de los principales pasos a seguir es la congelación de salarios y precios, lo cual impacta fuertemente sobre la sociedad, ya que ésta medida implica una relevante rebaja salarial del orden del 15% sólo en 1968. Se le otorga además mayor poder político al conglomerado empresarial (Olesker, 2001). La primera etapa descrita “la génesis del modelo” finaliza con la dictadura

cívico-militar, la cual se utiliza para rearmar el modelo de acumulación capitalista en los primeros años de la década del setenta. La segunda etapa Olesker la denomina: la concreción de modelo y comprende los años que van desde 1974 a 1980, en ésta etapa se comienza un proceso de reestructuración económica, en la cual el período dictatorial se constituye como el punto de partida de este nuevo modelo social y económico. En este período se destacan las siguientes características: cae el salario real y las jubilaciones, precarización de las condiciones de trabajo, apertura del sistema financiero, retiro de la participación del Estado en la fijación de precios, aumenta la tasa de plusvalía, entre otras. De esta manera poco a poco se conforma un nuevo Uruguay, ya que las características antes mencionadas implican importantes cambios en el modelo de acumulación. Se observa un importante crecimiento de la economía, mientras que los salarios bajan sensiblemente (Olesker, 2001).

La tercera etapa comprende de 1985 a 1989 y en la misma se da la consolidación del modelo, se da la vuelta a la democracia y cambian notablemente las condiciones políticas. En cuanto a lo económico, se consolidan las transformaciones que vienen ocurriendo en relación al modelo de reestructuración capitalista, se le da libertad en el sistema a los movimientos de capitales, a la fijación de las tasas de interés y se da además la apertura financiera, entre otras (Olesker, 2001).

#### **II.4 Breve caracterización de la década del noventa**

A partir de 1990 se va armando y consolidando definitivamente el modelo de acumulación capitalista en Uruguay, es una década que está marcada por importantes cambios, surge el Estado Liberal Social. Se transforma el rol y las funciones del Estado capitalista, se tienen en cuenta recomendaciones de los organismos internacionales como son el BID, PNUD, estos financian y dictaminan las políticas de ajuste y reducción del gasto que se comienzan a implementar. Los ejes centrales de la reforma del Estado tienen que ver con la modernización, la eficiencia y la definición de nuevas formas de articulación entre el Estado y la sociedad civil (Espasandín y Lema, 2000). El Estado interviene en la tercerización de áreas y/o privatización de empresas públicas, en el cumplimiento de los servicios de la deuda pública, en la flexibilización de

las relaciones laborales, entre otros ámbitos. Las reformas que se dan en el Estado capitalista uruguayo se suceden de forma gradual. "(...) se privatiza la línea aérea, la empresa de gas y de la pesca y se concreta un marco regulatorio energético, tercerización de sectores y la reforma administrativa del Estado" (Espasandín y Lema, 2000). Dichos cambios "(...) han llevado a una paulatina reducción del Estado, ajustes de gastos, alentando los retiros incentivados y declarando excedentarios a más trabajadores" (Espasandín y Lema, 2000). Cambian los ámbitos de intervención del Estado y se transfieren responsabilidades a distintas organizaciones de la sociedad civil. En el área de políticas sociales se establecen criterios de acceso focalizado hacia sectores de mínimos ingresos, se reasignan recursos públicos que van dirigidos a grupos sociales específicos, son políticas focalizadas a aquellos que se encuentran en situaciones de pobreza y vulnerabilidad. Toma impulso el llamado tercer sector, los mismos adquieren un nuevo status público, se encargan de la provisión de bienes sociales a los sectores antes mencionados, el Estado les transfiere estas funciones, además de servicios y recursos financieros (Olesker, 2001).

En la década del noventa Uruguay experimenta además un importante crecimiento económico, el PBI alcanza el 36,4%. El PBI evoluciona principalmente en sectores como: el agropecuario, que produce alrededor del 8% del PBI; construcción que produce el 8% del PBI; sector de electricidad, gas y agua alcanza a producir el 5,56% del PBI; construcción que produce aproximadamente el 6,2% del PBI y el transporte un 7% (Olesker, 2001). Así el modelo de acumulación es considerado por Olesker dinámico en el sentido que crea nueva riqueza, lo cual también pone de manifiesto la caracterización del modelo como excluyente y concentrador, aumenta la desigualdad y la exclusión, la riqueza queda en manos de unos pocos. La crítica no radica en la capacidad que el modelo posee de generar riqueza, sino en la manera en que la distribuye.

En lo que respecta a las relaciones sociales, el modelo de acumulación capitalista que existió en Uruguay y que Olesker caracterizó como liberal, concentrador y excluyente, expandió notoriamente la fuerza de trabajo asalariada y generó distintas condiciones de trabajo y de



036515

organización. La década del noventa se caracterizó por una serie de cambios sociales: una importante expansión del empleo asalariado, el 73% de los activos trabajó bajo formas asalariadas de producción. Uruguay contó con 1.400.000 activos, de los cuales 907.000 eran asalariados. Por otro lado dicha década se caracterizó por la disminución y el estancamiento del empleo en el sector público. Cambió la forma de contratación en el trabajo, surgió como central la subcontratación, el trabajo a domicilio y la mano de obra temporal, entre otras. Se produjo un proceso de marcada precarización laboral (Olesker, 2001).

Al iniciar la década del noventa había un 50,1% de personas con problemas de empleo, el 8,8% estaba desempleada, el 18,1% de la población activa contaba con empleo informal y el 12,7% no contaba con cobertura de seguridad social, la tasa de precariedad laboral era de 19,6% (Olesker, 2001). Dicha situación de precarización laboral fue aumentando a medida que transcurría la década del noventa y en 1999 el porcentaje de personas con problemas de empleo se situaba en el 54%, el desempleo era de 11,3%, la precariedad laboral era del 19,8%, la informalidad de 19,2% y el porcentaje de personas sin seguridad social era de 12,4%. Además al iniciar la década existía un 49,9% de población sin problemas de empleo y al finalizarla dicha cifra había disminuido y se situaba en el 46,0% (Olesker, 2001). Los datos mencionados ponían de manifiesto la pronunciada precarización en el mercado de trabajo que existía en Uruguay en la década del noventa. Las mayores tasas de desempleo se ubicaban en aquellos individuos que poseían secundaria incompleta, en 1991 dicha cifra fue de 12,2%, mientras que para 1999 fue de 14,2%. En relación al tramo etario, las mayores tasas de desempleo se encontraban en los jóvenes, para los menores de 25 años la tasa de desempleo en 1991 se situaba en 24,1% y en 1999 era del 24,6%. A lo largo de la década las tasas de oferta de empleo para los menores de 25 años eran del 40%, mientras que para los mayores de 25 años eran del 60%. En cuanto a las tasas de desempleo según el sexo, las mujeres presentaban los porcentajes más altos, en 1991 el 11,5% de mujeres estaban desempleadas, mientras que para los hombres el porcentaje de desempleados era de 7,0%. En 1999 el porcentaje de mujeres desempleadas se situaba en el 14,6%, mientras que para los hombres

dicho porcentaje era de 8,7% (Olesker, 2001). Por lo que las mayores tasas de desempleo en la década del noventa, se ubicaban en los jóvenes y en las mujeres. A lo cual se le adicionaba otro dato, ya que las mayores tasas de desocupación se encontraban en los sectores más pobres. En 1991 el decíl más pobre poseía una tasa de desocupación del 25,3% y el más rico solo llegaba al 2,79%. En 1999 la desocupación en el decíl más pobre alcanzaba el 23,2% y el más rico el 1,9% (Olesker, 2001).

Es en este sentido que Olesker destaca la heterogeneidad y fragmentación de la clase trabajadora e identifica tres sectores: en primer lugar asalariados de las ramas de producción que están insertos en la economía mundial y forman parte de una organización sindical con negociación colectiva y con salarios altos (Olesker, 2001). En segundo lugar trabajadores de empresas que no cuentan con organización sindical, ni negociación colectiva, con menor salario y peores condiciones de trabajo, aquí ubica a las mujeres y a los jóvenes. Y por otro lado están además los trabajadores adultos que cuentan o no con organizaciones sindicales, los salarios son medios bajos y poseen negociación colectiva (Olesker, 2001). El tercer grupo está formado por los sectores con mayor exclusión del mercado de trabajo, por trabajadores informales, muy precarizados y desocupados, entre otros. Aquí ubica a trabajadores rurales, trabajadores del sector limpieza, seguridad, servicios, zafrales, servicio doméstico. En este grupo casi no existen las organizaciones sindicales, los salarios son los más bajos del sistema económico, la organización colectiva casi no existe. Estos trabajadores en general pertenecen a los hogares más pobres de la población (Olesker, 2001). Por lo que en la década del noventa se observan importantes transformaciones en el mercado laboral, dentro de las cuales se destacan principalmente: la disminución de la fuerza de trabajo, la caída del salario real, el aumento de la cantidad de horas que trabaja el núcleo familiar y la cantidad de personas que trabajan dentro del hogar. Se instala un desempleo con características estructurales que crece constantemente en el orden del 10% de la población económicamente activa (PEA). En el 2000 dicho desempleo supera el 10% en todo el país con más de 140.000 personas desempleadas (Olesker, 2001). Crece también como ya se ha mencionado la cantidad de personas en situación de precariedad laboral,

hay casi 300.000 personas en dicha condición en la década del noventa. Se instalan como formas de integración económica la tercerización y subcontratación temporal, de esta manera aumenta la inestabilidad laboral y disminuyen los derechos laborales. Además varían las áreas en las que los individuos se insertan laboralmente, se incrementa la demanda de empleo en áreas como el comercio (grandes cadenas), servicios de limpieza, transporte, seguridad y en determinadas áreas en la producción agroindustrial (Olesker, 2001).

En lo que respecta al ámbito político es en la década del noventa donde se observan los mayores cambios, ya que si bien es a partir de la década del setenta que se comienza a gestar el modelo de acumulación capitalista concentrador, liberal y excluyente uruguayo, es en la década del noventa con el gobierno de Lacalle que dicha lógica se aplica con mayor profundidad.

## **II.5 Ámbito político: breve caracterización de las diferentes administraciones de gobierno desde 1990 hasta 2010**

### **II.5.1 Administración de gobierno de Lacalle 1990-1995**

La década del noventa comienza con la administración de gobierno de Lacalle, está delinea en primera instancia el modelo de país en el que hoy vivimos, modifica las bases productivas del Uruguay y consolida este nuevo modelo de acumulación. Dicha administración comienza con un ajuste fiscal, que busca reducir el déficit fiscal. Entre algunas de las reformas estructurales que realiza se destaca: la apertura comercial y que el Estado se retira de la negociación colectiva (por lo que se dan importantes cambios en la regulación en materia laboral, cae además sensiblemente el salario mínimo nacional, entre otros) (Olesker, 2001). En este sentido se considera que el ajuste fiscal que se realiza tiene mayores costos para los trabajadores.

### **II.5.2 Administración de gobierno de Sanguinetti 1995-2000**

La administración del gobierno de Sanguinetti, retoma los lineamientos de la administración anterior, implanta medidas de corte estructural, termina de esta forma de implementar el modelo en Uruguay. Sanguinetti inicia su período con un ajuste fiscal muy importante sobre el

consumo y los impuestos a los sueldos. Se plantea medidas de corte estructural en distintas áreas: reforma el sistema social y en lo que respecta al Estado se reduce la cantidad de funcionarios públicos con el fin de economizar recursos. Se realiza una reforma educativa que persigue seguir con los lineamientos del modelo y no se basa en importantes cambios en materia presupuestaria, ni en la formación de docentes, ni en las grandes problemáticas que el sistema educativo presenta. Se realizan reformas también en el ámbito de la seguridad ciudadana, la seguridad social, el régimen electoral y el sistema de energía eléctrica. En lo que respecta a las relaciones laborales, no existe la negociación colectiva, por lo que los trabajadores no pueden involucrarse en las decisiones de aquellas cuestiones que les interesan: refiriéndome con esto al salario, las condiciones de trabajo, entre otras (Olesker, 2001). En este sentido queda en evidencia que las acciones que el gobierno implementa son de carácter excluyente.

Se destaca que en este período (1995-2000) se mantiene un importante crecimiento económico, hay un importante incremento en las importaciones y exportaciones, lo cual puede tener relación con las medidas que se adoptan en cuanto a la apertura comercial, disminución de aranceles y por los acuerdos firmados en esos años, los cuales permiten y sientan las bases para un importante crecimiento en materia económica.

### **II.5.3 Administración de gobierno de Batlle 2000-2005**

En el período 2000-2005 Jorge Batlle prosigue con el proceso de desregulación y transferencia de actividades al sector privado, reafirma los lineamientos liberales que se vienen planteando desde los noventa. Dicha administración entiende que los mecanismos necesarios para generar empleo son la disminución de los salarios, la desregulación y flexibilización del mercado laboral. En cuanto a las políticas sociales se estructuran en función de los lineamientos que el modelo económico persigue, estas se encuentran subordinadas al mismo. El gobierno comienza al igual que los anteriores con un ajuste fiscal, pero en esta oportunidad no se realiza en función de aumentar los impuestos, sino que por el contrario se realiza concibiendo la necesidad de bajar el gasto en

particular de los salarios, jubilaciones y por la caída del empleo (Olesker, 2002). Las acciones realizadas repercuten sobre las familias y los trabajadores. Dichas medidas no son concebidas en función de reactivar el empleo, ni generarlo, ni mejorar sus condiciones, si no que por el contrario se observa una cada vez más pronunciada precarización del mercado laboral. A partir de 2001 se observan algunos signos de deterioro en la economía, las exportaciones disminuyen 10,4%, mientras que la desocupación aumenta hasta el 19% y el salario real disminuye 19,5% con respecto a 1990, las condiciones del trabajo son cada vez más precarias (Olesker, 2002). Se observa una larga regresión que termina en una profunda crisis en el año 2002.

Dos años después de esta profunda crisis económica que el país vive y de la cual aún quedan secuelas (ya que está agudizada notablemente la problemáticas de exclusión, desigualdad, pobreza), gana por primera vez el Encuentro Progresista.

#### **II.5.4 Administración de gobierno de Vázquez 2005-2010**

En 2005 comienza una nueva administración con Tabaré Vázquez. Cabe destacar que en América Latina por estos años se observa una oleada de mandatos de partidos de izquierda, los cuales se plantean hacer revisiones en sus sistemas de bienestar, buscan así responder de alguna manera a los profundos cambios que las distintas sociedades experimentan luego de la influencia de los modelos neoliberales.

El programa partidario que propone el Frente Amplio en las elecciones del 2004 prioriza los temas referidos al ámbito social y se presenta públicamente bajo el nombre de "Uruguay Social". En este se pone de manifiesto el compromiso que asume la izquierda en la búsqueda de nuevos parámetros públicos que favorezcan la integración social. Se busca reajustar las políticas sociales, que estas tengan una orientación integral y universalista, que a su vez se combine con acciones focalizadas, para de esta forma dar respuestas inmediatas y específicas a las situaciones más urgentes (Vázquez, 2004). Las acciones se concentran especialmente en tres áreas: por un lado implementan medidas de tipo restauradoras, en lo que tiene que ver con el ámbito laboral, se reinstalan los consejos de salarios. Por otro lado implementan

medidas de tipo innovadoras, centradas en el área social y dirigidas a individuos y familias en situaciones de pobreza y vulnerabilidad, lanzan el Plan de Emergencia coyuntural y posteriormente el Plan de Equidad. Realizan la reforma tributaria y de la salud. En tercer lugar plantean la necesaria revisión del sistema de educación pública y de la seguridad social, especialmente la revisión en las jubilaciones y pensiones (Midaglia y Antia, 2007).

#### **II.5.4.1 Área laboral, reinstalación de consejos de salarios**

En lo que respecta al área laboral, el Frente Amplio reinstala los consejos de salarios, comienza nuevamente a estar presente la negociación colectiva al momento de solucionar conflictos distributivos que tienen que ver con el capital y el trabajo. *“La aplicación de esta política es altamente significativa luego de un extenso período de desregulación laboral, en la medida que tiende al mejoramiento de las pautas salariales de diversos sectores de trabajadores, a la vez que fortalece a las organizaciones de representación de interés en esos ámbitos: sindicatos y cámaras empresariales”* (Midaglia y Antia, 2007: 143).

#### **II.5.4.2 Área Social: Plan de emergencia, Plan de equidad**

Por otro lado, esta administración apunta muchas de sus acciones a tratar de aliviar las problemáticas sociales que el país vive en ese momento. Para lo cual lanza dos programas: primeramente como ya se mencionó el Plan de Atención a la Emergencia Nacional (PANES) y posteriormente el Plan de Equidad, estos buscan cubrir las necesidades básicas de determinados grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad social. Además se crea el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el cual se encarga de recoordinar las prestaciones que el Estado le brinda a la población y monitorear e instrumentar los planes antes mencionados (Midaglia, 2007).

El Plan de Emergencia (PANES) se concibe como una intervención pública transitoria, se conforma por siete componentes: el ingreso ciudadano, el apoyo alimentario y el alojamiento de personas en situación de calle, entre otras. El Plan de Equidad por otro lado, se piensa como

una intervención pública de más largo plazo, que pretende alcanzar una mayor cantidad de personas, busca así proteger a los sectores considerados como más vulnerables (niños y jóvenes) (Midaglia y Antía, 2007). Entre los componentes del Plan de equidad se destaca el nuevo sistema de asignaciones familiares, asistencia a la vejez y las políticas alimentarias y de empleo promovido (UNICEF, 2007).

#### **II.5.4.3 Área económica: IRPF**

Otra modificación estructural importante que el gobierno lleva a cabo es la reforma tributaria, el impuesto a la renta de las personas físicas (IRPF). Este se comienza a implementar en 2007. *“El IRPF es una variante del denominado sistema de imposición dual, cuyo principal característica es el tratamiento diferencial a las rentas de trabajo respecto de las rentas del capital. En tal sentido, los salarios y pasividades se gravan con tasas profesionales aplicadas a cada franja de ingresos, (...) mientras que las rentas del capital tienen una tasa fija”* (Midaglia, 2007:48). Según Midaglia a partir de este impuesto casi el 60% de la población se exonera de la obligación de tributar. Dicha característica marca la diferencia con el anterior régimen, en el cual se excluía del impuesto a las retribuciones personales sólo a un 30% de los asalariados (Midaglia, 2007).

El IRPF ha sido fuertemente criticado por diversos autores, de los que se destacan la red de economistas de izquierda (REDIU). Estos plantean que el sistema tributario dual que privilegia el capital sobre el trabajo, no puede contribuir a la equidad como plantea el Frente Amplio. Realizan además tres afirmaciones: por un lado consideran que el tributo más directo que graba la riqueza acumulada y que permite cumplir con la promesa del Frente Amplio de quien tiene más pagué más, es el impuesto al patrimonio, pero este se elimina al realizar la reforma tributaria e implementar el IRPF (REDIU, 2007).

El IRPF se aplica sobre los ingresos, su recaudación se aproxima: por rentas de capital a 33 millones de dólares, por ingresos del trabajo a 317 millones de dólares, esta última se desagrega en honorarios profesionales 39 millones de dólares, asalariados 220 millones de dólares, pasivos 58 millones de dólares. En total esto equivale a una recaudación

de 350 millones de dólares (Vallarino y Gonzales, 2006). Si estas cifras las comparamos con el régimen tributario que existía anteriormente, se puede observar que la reforma tributaria castiga principalmente a los trabajadores. Los trabajadores activos pagan 85 millones de dólares más y los pasivos pagan 45 millones de dólares más. En total los trabajadores pagan 130 millones de dólares más. La situación en la que se encuentran los empresarios en cambio, es muy diferente a la de los trabajadores, los empresarios a partir de la reforma ganan. Se les elimina el Impuesto a la Renta de Industria y Comercio, el cual se corresponde a un valor de 410 millones de dólares; el Impuesto a los Activos de las empresas bancarias (48 millones de dólares); impuestos directos que equivalen a 25 millones de dólares. A partir de la reforma deben pagar el Impuesto a la renta de las actividades empresariales, cuyo valor se aproxima a 394 millones de dólares. Por lo que en conclusión los empresarios pasan a pagar 89 millones de dólares menos (Vallarino y González, 2006). En tal sentido la red de economistas de izquierda plantea que la reforma tributaria que se implementa a partir de la administración de Tabaré Vázquez es regresiva ya que recae sobre los pasivos y los trabajadores, son estos quienes pagan mucho más, mientras que los capitalistas pagan mucho menos. La reforma es injusta y regresiva beneficia a los capitalistas y perjudica al trabajo. El gobierno de izquierda argumenta que aproximadamente 450.000 pasivos y el 80% de los trabajadores no se ven afectados por dicha reforma ya sea porque no pagan o porque pagan menos. Pero cabe preguntarse: ¿es esto un mérito? (REDIU, 2007).

#### **II.5.4.4 Área de la salud: Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS)**

Por otro lado la administración de Tabaré Vázquez realizó una importante reforma en el área de la salud. Se crea un Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), por medio del cual se busca alcanzar la equidad en el servicio, que todos los individuos puedan acceder a servicios de salud de calidad.

A partir de la asunción del gobierno de izquierda en Uruguay se logra en alguna medida mejorar la calidad de vida de las personas, se disminuye la pobreza, se pasa de tener en 2005 un 36% a tener en 2008

un 21%, se disminuye también la indigencia de 3,9% en 2005 a 1,7 en 2008 (INE, 2009), en cambio no se logra obtener importantes modificaciones en lo que tiene que ver con la desigualdad social. El índice de Gini, medida a través de la cual se mide la desigualdad, evoluciona en Uruguay de 0,438 en 1998 a 0,457 en 2007 y 0,424 en 2008 (INE, 2009). Si bien el ingreso de los hogares aumenta en términos reales, no se observan importantes mejoras en la distribución del ingreso, solo se observa un moderado descenso, pese a las medidas implementadas por el gobierno. Por lo que: ¿En qué medida, las acciones que el gobierno de izquierda implementa, han logrado incidir en la estructura de desigualdad que el país posee? Ya que al momento los datos no muestran importantes modificaciones.

## **II.6 A modo de resumen del presente capítulo:**

Se considera que el sistema de acumulación capitalista que se instala en Uruguay trae consigo un importante proceso de exclusión de mano de obra, genera una paulatina sustitución de mano de obra por maquinaria. Crea de esta forma procesos de fragmentación y desigualdad social. *“El desempleo y la precariedad son, en el modelo de acumulación capitalista uruguayo, la causa y condición para el crecimiento económico y por ello mientras dure este modelo y esta política económica necesitarán siempre de un desempleo estructural y de allí no será posible reducirlo sino se modifica el modelo de acumulación económica. Para que la economía, sustentada en este modelo liberal, dependiente, concentrador y excluyente, crezca requiere de una dosis de desempleo que es funcional al crecimiento, es decir es parte de su éxito” (Olesker, 2001:90).*

Por otro lado, en lo que respecta a las políticas sociales que el modelo de acumulación capitalista implementa se definen en función del monto presupuestal que se les asigna y no en función de las necesidades que se detectan en los distintos sectores de la sociedad. Por lo que se considera que las políticas sociales están condicionadas por los objetivos económicos que el Estado tiene, por lo que poseen un papel que es subordinado (Olesker, 2001). Además las políticas sociales tienen una tendencia a focalizarse en los sectores más empobrecidos y son además

extremadamente específicas. Estas se focalizan en la clase trabajadora, asalariada, en áreas como la salud y la educación. Las políticas sociales fomentan también la fragmentación social entre las distintas clases sociales.

Este modelo a lo largo de su camino ha dejado perdedores y ganadores. Los ganadores son: las élite de poder, grandes exportadores y grandes comerciantes e importadores. Perdedores son: trabajadores asalariados que han perdido su estabilidad laboral, beneficios y derechos sociales. Estos asalariados en su mayoría forman ahora parte de las clases más empobrecidas.

Este modelo genera las condiciones para que cada vez más individuos sean excluidos del mercado laboral y caigan en situaciones de pobreza. El capitalismo no solo se ha expresado por momentos mediante el crecimiento económico sino que además lo hace mediante características como la desocupación, la pobreza, la desigualdad en la distribución del bienestar social y la riqueza. Quedando esta última en manos de unos pocos que no son precisamente las de los asalariados. Por el contrario para estos sus condiciones económicas y de bienestar son cada vez peores, se encuentran en situaciones de gran vulnerabilidad. Por lo que este sistema tiene implícito en su funcionamiento la injusticia y la inequidad social.

## CAPÍTULO III: CARACTERÍSTICAS SOCIALES DE LA SOCIEDAD URUGUAYA

Uruguay se ha caracterizado históricamente por poseer una sociedad con altos niveles de equidad e integración social, sin embargo se han observado una serie de importantes cambios sociales que han reforzado la creciente fragmentación social, económica y cultural durante los últimos años.

La sociedad está inmersa en un complejo escenario, en el cual se observan como vimos, procesos como: reestructuración económica, nueva composición de los hogares y roles familiares, vulnerabilidad social de importantes sectores, cambios en el mundo del trabajo. Cabe destacar que una de las problemáticas que se considera como de mayor importancia es el marcado desbalance generacional que existe en el país, que coloca a una alta proporción de niños en situación de pobreza y vulnerabilidad social (Azar, Llanes y Sienra, 2009). Esta crisis social responde a raíces estructurales de larga data. *“Infantilización de la pobreza, revolución familiar y pérdida de integración social no son producto de crisis económica, son parte sustantiva del funcionamiento económico de un Uruguay que crecía” (Filgueira, 2002:5).*

La lógica del sistema capitalista ha sido lograr un crecimiento económico, lo cual, ha tenido implícito la precarización del mercado de trabajo, el aumento de la pobreza y de la desigualdad en la distribución de la riqueza. Se ha tornado cada vez más difícil para las familias lograr que sus miembros accedan a un mínimo de bienestar social, y que no caigan en situaciones de pobreza.

### **III.1 Evolución reciente de la pobreza en Uruguay**

#### **III.1.1 ¿Qué se entiende por bienestar social y por pobreza?**

Se entiende por bienestar el grado que los individuos alcanzan en la satisfacción de las necesidades básicas, que se expresa en los niveles de educación, alimentación, salud, seguridad social, vivienda y respeto por sus derechos fundamentales (PNUD, 2005). Quienes no logren satisfacer dichas necesidades básicas estarán en situación de pobreza.

Pobreza concebida como: *“Un síndrome situacional, en el que se asocia el infraconsumo, la desnutrición, precarias condiciones de habitabilidad, bajos niveles educacionales, malas condiciones sanitarias, una inserción ya sea inestable, ya sea en estratos primitivos del aparato productivo”* (De los Campos, 2000:3). De los Campos interpreta esta definición y asocia infraconsumo y desnutrición al conjunto de integrantes de un hogar que no disponen de los ingresos suficientes para acceder a una canasta básica de consumo, por lo que no pueden garantizar su subsistencia. Un hogar se considera pobre cuando no puede acceder a bienes y servicios considerados como fundamentales para el desarrollo personal y social de sus integrantes. El acceder o no a los bienes y servicios esenciales afecta el desarrollo físico, psíquico y social de los individuos.

### **III.1.2 Aproximación a la medición de pobreza: INB, línea de pobreza**

El índice de necesidades básicas (INB) es una medida que sirve como instrumento para la cuantificación de la pobreza, se construye a partir de indicadores vinculados al acceso a bienes y servicios, tiene por unidad de análisis los hogares. Calvo en su artículo: “Las necesidades básicas insatisfechas en Uruguay de acuerdo al censo 1996”, define las necesidades básicas en relación a: capacidad de subsistencia (nivel educativo de los adultos), calidad de equipamiento de la vivienda, equipamiento del hogar, servicios que llegan al hogar (luz, saneamiento, agua potable, entre otros) (Calvo, 1996). Cuando un hogar presenta alguna de las características antes nombradas como insatisfecha se define al hogar con necesidades básicas insatisfechas (NBI), en el caso contrario el hogar se define con necesidades básicas satisfechas (NBS) (De los Campos, 2000). En 1996 el 38,7% de la población total del país poseía al menos una necesidad básica insatisfecha, mientras que para el grupo que comprende a niños y adolescentes dicho dato era aún más alarmante, ya que aumentaba sensiblemente para ese año, pasando a ser el 51,54% (Morales; Arias, 2002). Para el año 2002 el 26,5% de la población residía en un hogar con al menos una NBI, en lo que respecta a

los menores de seis años para dicho año al menos el 30% vivían en hogares con una NBI (Fernández y De los Campos: 2004).

Además del índice de NBI, se utiliza otro instrumento para la medición de la pobreza: la línea de pobreza, mediante la cual se determina si un hogar es pobre o no a partir de su ingreso (De los Campos, 2000). En dicho método se define un valor monetario que equivale a una canasta básica de alimentos (CBA), la cual incluye alimentos básicos para la subsistencia de una persona, quien no logre llegar a este nivel de ingresos se considera indigente. También se define una canasta básica total (CBT), dentro de la cual se incluyen alimentos básicos y acceso a salud, educación, vestimenta, acceso a servicios, entre otras (INE, 2008). Según información del INE en Uruguay, la CBA en 2008 se situaba en \$1636 (línea de indigencia) y el límite para la pobreza era \$5614 para Montevideo, mientras que para el interior las cifras eran aún menores, el valor de la CBA era de \$1242 y la línea de pobreza \$3513. Para el año 2010 la CBA tenía un valor de \$1831 y la línea de pobreza \$6283 para Montevideo. Para el interior el valor de la CBA era de \$1391 y la línea de pobreza \$3932 (INE, 2010). En función de los datos mencionados cabe preguntarnos: ¿Puede una familia con esta cantidad de dinero acceder a bienes y servicios básicos, que le permitan alcanzar un mínimo de bienestar social?

### **III.1.3 Evolución de la pobreza en Uruguay**

En cuanto a la evolución que la pobreza ha presentado en Uruguay, tomando como punto de referencia la recuperación de la democracia (1985), se ha pasado por tres etapas. La primera de estas comienza en 1985 y finaliza en 1994. En dicho período se observa un pronunciado descenso de la incidencia de la pobreza, pasa de 46,2% en 1985 a 15,3% en 1994 (Midaglia y Antia, 2007). Para el caso de la infancia, el panorama para dicho período es desalentador, ya que el porcentaje de niños de 0 a 5 años que están por debajo de la línea de pobreza es de 42,5%.

Luego se observa una segunda etapa desde 1994 a 1999, en la cual la tendencia que se viene observando se revierte, el porcentaje de hogares pobres comienza a aumentar. A pesar de dicha situación, se

destaca que datos de 1999 muestran que el ingreso medio de los hogares mejora en los sectores más pobres, se da un aumento en lo que tiene que ver con la previsión social, aumenta el valor real de las jubilaciones y pensiones, por lo que se observa una disminución de la pobreza en la tercera edad (Midaglia y Antia, 2007). Para ese año la proporción de niños pobres menores de 5 años es seis veces mayor que la proporción de pobres de 65 años y más. Lo cual es una diferencia significativa y preocupante y se debe en gran medida a que los niños se concentran en los hogares pobres de forma desproporcionada (Amarante; Arim y Vigorito, 2005).

La tercera etapa va desde la recesión económica en 1998 hasta el 2004. Dicho período comprende la crisis de 2002, la cual profundiza tendencias ya presentes en el país. Si bien desde la década del noventa se observan problemas en el mercado de trabajo, es en 2002 que el desempleo aumenta considerablemente y cae el valor real de los salarios, pensiones y el ingreso medio de los hogares (Midaglia y Antia, 2007). Se observa un importante deterioro en los niveles de bienestar de la población, aumenta la proporción de hogares y personas que caen por debajo de la línea de pobreza. La incidencia de la pobreza asciende de 16,7% en 1998 a 30,8% en 2003. En cuanto a la indigencia, en 2001 es de 1,32%, mientras que en 2004 dicha cifra se triplica, pasa a ser de 3,92% (Amarante; Arim y Vigorito, 2005). En dicho período se observa un significativo aumento en los niveles de pobreza, los cuales alcanzan el 32,1% de la población del país en 2004. En lo que respecta a los niños menores de seis años la pobreza asciende a 50,53% (Amarante; Arim y Vigorito, 2005).

A partir de 2005 se observa una nueva fase de la evolución de la pobreza, la cual en 2006 alcanza al 25,2% de la población. La pobreza se concentra en los hogares en los que viven niños, ya que los datos para este sector son alarmantes, en 2005 más del 55% de los niños menores de 5 años nace en hogares pobres (Midaglia y Antia, 2007).

En el año 2007 la incidencia de la pobreza se sitúa en el 26,7%, cifra que desciende y en 2008 se ubica en el 20,5% (INE, 2009). En cuanto a la proporción de niños que nacen y crecen en hogares pobres, también se da un descenso. Entre los niños de 0 a 5 años de edad la

pobreza desciende de 57,6% en 2006 a 38,8% en 2009, en los niños de 6 a 12 pasa de 55,3% en 2006 a 36,9% en 2009 y en los adolescentes de 13 a 17 años de edad pasa de 45,9% en 2006 a 31,4% en 2009 (INE, 2010).

Para poder seguir analizando los niveles de pobreza y de bienestar que existen en Uruguay parece pertinente conocer de qué manera se distribuye la riqueza en el país. La herramienta que se utiliza para medir los grados de desigualdad es el índice de Gini, en una escala de 0 a 1, se considera que a mayor desigualdad mayor valor en el índice de Gini, por lo que más próximo a 1 debe estar. Dicho valor para 2007 es de 0,457, éste registra un descenso para el año 2008 y se sitúa en 0,424. Valor que está apenas por debajo del valor que se tiene en 1998 que es de 0,438 (INE, 2009). Por lo que si bien se observa en los últimos años un descenso de la pobreza y la indigencia, no evoluciona de la misma manera la desigualdad. No se ha logrado mejorar la forma en que la riqueza se ha distribuido, los distintos gobiernos que el país ha tenido no han logrado implementar reformas tan profundas y estructurales que incidan de forma significativa en la estructura de desigualdad del país. No se ha logrado disminuir la distancia entre los más ricos y los más pobres. Para los sectores más pobres es cada vez más difícil lograr el bienestar de sus familias, obtener un ingreso que les permita cubrir sus necesidades básicas.

### **III.2 Evolución reciente del mercado laboral**

Como se ha planteado en capítulos anteriores una de las transformaciones sociales más significativas ha sido la precarización de las condiciones del mercado laboral. Si bien en 2008 se observa una importante mejora en el mercado de trabajo, dicha situación se revierte para el año 2009 (Instituto de Economía, 2009).

En 2008 en general el balance del mercado laboral es positivo, los puestos de trabajo aumentan a 35000 mil, los salarios de los trabajadores experimentan un aumento en un 3,6% (Instituto de Economía, 2009). Se generan empleos, disminuye el número de desocupados, se expande la mano de obra, se crean mayores puestos de trabajo en sectores como servicios sociales, de salud y en el sector de la construcción. Pero se

destaca el elevado número de personas sin cobertura en seguridad social, que es aproximadamente del 33%, lo que manifiesta una precariedad del mercado laboral (Red de economistas de izquierda, 2009). A fines de 2008 dicha situación comienza a cambiar y se observan signos de deterioro en el mercado laboral. Lo que tiene que ver con la profunda crisis financiera internacional. En 2008 la crisis se intensifica y comienza a impactar en distintas regiones del mundo. Uruguay no está exento del impacto de la crisis internacional, pero se considera que las repercusiones de ésta se suceden en menor medida que en el resto de los países de la región. En Uruguay impacta con mayor fuerza en aquellos sectores que están vinculados a las exportaciones de bienes hacia países desarrollados que son impactados por la crisis internacional. Por lo que muchas empresas que están vinculadas con esos sectores tienen dificultades para retener a sus trabajadores. A fines de 2008 se da una disminución en el número de empleos en la industria y aumenta el envío de trabajadores a seguro de paro, además se da una reducción en el número de horas trabajadas (Red de economistas de izquierda, 2008).

A fines de 2008, la tasa de desempleo de las personas mayores de 25 años es de un 4,9% y para los menores de 25 años es de 21%, dentro de este grupo el porcentaje de desempleo más alto se ubica entre las mujeres jóvenes, son éstas quienes se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad, es a quienes se les hace más difícil conseguir trabajo. En este año el salario real se incrementó 3,6% tanto para el sector público como para el privado y el ingreso real de los hogares aumenta 10,8%.

A fines de 2009 se observan algunas mejoras en cuanto al mercado laboral, se reduce la tasa de desempleo en 7,4%, se incrementa además el ingreso medio real de los hogares. Pero se destaca que la tasa de desempleo en los últimos años no logra descender por debajo del 8%. Además el 35% de los trabajadores se estima que no están cubiertos por la seguridad social. Las mayores tasas de desempleo afectan a los jóvenes y a las mujeres, estos además están sujetos a poseer trabajo informal y mal pagado. Los que tienen menor posibilidad de conseguir un trabajo son los que poseen baja calificación y bajo nivel educativo, ya que las exigencias para ingresar al mercado de trabajo son cada vez mayores.

Para los individuos que forman parte de los sectores más pobres y vulnerados es cada vez más difícil alcanzar un ingreso que les permita cubrir sus necesidades básicas y alcanzar el bienestar social.

### **III.2.1 Mercado laboral y su posible relación con el logro del bienestar infantil**

Cabe destacar que la mayor proporción de niños se encuentra en hogares cuyos miembros activos dependen de los ingresos laborales, en su mayoría además estos son jóvenes y poseen baja calificación, bajo nivel educativo, lo cual no les permite acceder a un empleo y en caso de que lo logren los sueldos son muy bajos y el trabajo es informal. Tanto para las mujeres como para los jóvenes y para las personas con menor nivel educativo las probabilidades de caer en desempleo son mayores (Amarante y Arim, 2005).

Por lo que se destaca de esta manera la importancia que tiene el acceder al mercado laboral para los integrantes de una familia. El ingreso de los hogares en los que viven niños proviene en un 85% del mercado laboral, por lo que el logro del bienestar de los niños está en directa relación con la capacidad que tienen sus familias de obtener altas remuneraciones, se relaciona con la dinámica del mercado de trabajo (PNUD, 2005). Como ya se ha planteado la desigualdad existente en cuanto a las remuneraciones en el mercado de trabajo desde hace ya varias décadas y el crecimiento del desempleo pueden tener una importante relación con el notable aumento que ha tenido la pobreza infantil a lo largo de los años. El bienestar infantil ha estado influido entre otras cosas por el desempleo, la baja del salario real, la desigualdad social y por el nivel educativo que los hogares alcanzan. Ya que dicho bienestar infantil se logra en mayor medida en aquellos hogares en los cuales los jefes de hogar poseen educación universitaria. La mayoría de los niños en Uruguay viven en hogares en los cuales los adultos poseen un nivel educativo bajo. Solo alrededor de un 15% viven en hogares donde el jefe posee educación universitaria y un 40% vive con familias en donde el jefe del hogar posee un nivel educativo que es igual o menor a tener primaria completa. A su vez los menores de 18 años, viven en

hogares donde sus miembros poseen altas tasas de posibilidad de caer en una situación de desempleo (Amarante y Arim, 2005).

Tanto el mercado de trabajo como las familias concebidas como instituciones que producen bienestar, están fallando. Cada vez se les hace a estas, más difícil garantizarles el bienestar a sus miembros. Las dos instituciones han sufrido profundos cambios que el Estado no ha contemplado, no se ha ido adaptando a este entorno cambiante. Sus acciones siguen siendo dirigidas a la familia con un varón cabeza de familia, con trabajo estable que cuenta con seguridad laboral y un salario suficiente y una madre dedicada al cuidado de sus hijos y la atención de ancianos (Montagut, 2000). En tanto el Estado no tenga en cuenta los cambios que se han producido en la familia y en el mercado laboral, no logrará solucionar las profundas problemáticas que la sociedad experimenta y no podrá garantizar el bienestar a toda la población. No logrará cubrir de forma adecuada los riesgos sociales y su respuesta seguirá siendo lenta, fragmentada e ineficiente (Filgueira, 2005).

### **III.3 Transformaciones familiares**

En cuanto a la familia uruguaya en las últimas décadas, esta ha comenzado a transitar el camino hacia la segunda transición demográfica. Alrededor de la década del setenta se ubica la primera transición denominada la "*Revolución sexual y contraceptiva*" (Cabella, 2006:90). En esta década se comienza a observar un descenso en la edad del inicio sexual, se introducen los métodos anticonceptivos con mayor fuerza y se establece una clara diferencia entre procreación, sexualidad y matrimonio. Actualmente el país transita una segunda transición demográfica. Se observan modificaciones en los arreglos familiares, en la forma en que se organiza la vida reproductiva y conyugal. Aumenta el número de divorcios al igual que los nacimientos fuera del matrimonio legal, disminuye la tasa de nupcialidad y las uniones consensuales. Se producen cambios además en la edad promedio de inicio de la vida conyugal y reproductiva, las subpoblaciones se comportan de diferente manera. Por un lado aumenta la fecundidad en las personas de mayor edad y con mayores ingresos, ya que estos suspenden la fecundidad por el logro de la realización individual y la autonomía personal. Aumenta también la fecundidad en los sectores

más pobres y principalmente en el grupo de edad más joven, con bajo nivel educativo y que no poseen un trabajo. En este grupo también se observa una alta tasa de uniones consensuales, este tipo de arreglo familiar se vuelve central entre jóvenes de bajos recursos y con menor educación. En 1991 la tasa de uniones consensuales para jóvenes entre 20 y 24 años es de 22,2%, mientras que para el año 2004 esta tasa se triplica, pasa a ser de 64,1%. Aumenta la cantidad de hijos ilegítimos. Se destaca además el importante incremento de la maternidad y paternidad adolescente. En su mayoría como ya se mencionó se trata de jóvenes que han desertado del sistema educativo o que desertan de éste por tal motivo. De esta manera se reducen sus posibilidades de conseguir empleo. Se dificulta su trayectoria laboral a lo largo del ciclo vital, poseen ingresos que son bajos y que no les permiten asegurar un bienestar digno a sus hogares (Cabella, 2006). *“En este sentido, la edad de emancipación y procreación es una variable fuertemente determinante de la reproducción intergeneracional de la pobreza y de las condiciones de vulnerabilidad, aunque también incide en los sectores no pobres favoreciendo o dificultando el bienestar de la unidad familiar en sus etapas siguientes”*(Katzman-Filgueira, 2001:98). Es preocupante entonces la vulnerabilidad económica en la que nacen y se desarrollan estos niños, al igual que es sustancial el aumento de la infantilización de la pobreza en las últimas décadas. Por lo que en aquellos hogares donde hay mayores carencias, es en los cuales se concentra la mayor proporción de la población infantil.

La infantilización de la pobreza va de la mano con la creciente exclusión de los jóvenes más pobres del mercado de trabajo, lo cual no les permite acceder al bienestar. Dicha exclusión facilita la reproducción intergeneracional de la pobreza y los procesos de marginalidad.

La infantilización de la pobreza se asocia a desbalances generacionales, los hijos de los hogares pobres corren el riesgo de al crecer seguir en esta situación. Se concentra la pobreza en las primeras edades (Katzman-Filgueira, 2001).

Los hogares que poseen menor nivel educativo y menores ingresos tienen mayor cantidad de hijos en menor tiempo que aquellos hogares que poseen mayor ingreso y educación. *“(…) la contracara de la*

*infantilización de la pobreza es la paulatina desaparición de la categoría infancia de los sectores de más altos ingresos” (Katzman-Filgueira, 2001:66). “Asimismo (...), las condiciones en que los niños de los hogares más jóvenes deben vivir son notoriamente peores que en los núcleos familiares de mayor edad. Por un lado, los jóvenes acceden en mucho menor medida a la propiedad de la vivienda; por otro, cuando lo hace, las viviendas son predominantemente precarias” (Katzman-Filgueira, 2001:66).*

En cuanto a los jóvenes, están por un lado aquellos que tienen una emancipación tardía, con bajas tasas de fecundidad, características que son propias de la clase media y alta, por otro lado y en mayor proporción están los jóvenes que se caracterizan por dejar tempranamente sus estudios, poseen mayores tasas de fecundidad y de embarazo adolescente. Lo cual es característico de los sectores más pobres, por lo que la mayoría de los niños son concebidos y criados por hogares con bajos niveles de educación, este sector es el encargado de la reproducción biológica y social del país.

#### **III.4 Pobreza infantil e inequidad entre generaciones**

Un rasgo a resaltar con respecto a la situación de la infancia y la adolescencia en Uruguay es la posición de desigualdad que estos poseen en relación a las generaciones mayores, en lo que respecta al acceso al bienestar social. En 1997 en Uruguay el porcentaje de niños pobres es casi nueve veces mayor al que se observa entre los adultos mayores (De Armas, 2007). En 2001 la pobreza en niños menores de 6 años alcanza al 50,53%, mientras que entre los mayores de 65 años llega al 8,02% en ese año. En 2006 esta situación es aún peor, un 55,74% de los niños menores de seis años viven en situación de pobreza, mientras que el porcentaje de adultos mayores en dicha situación no alcanza el 10%. Según el informe publicado por la CEPAL en 2009 por cada adulto mayor que vive en situación de pobreza hay tres niños que se encuentran en dicha situación (CEPAL, 2009). Los datos presentados reflejan una notoria inequidad entre generaciones donde los mayores perjudicados son los niños y los adolescentes. El Estado no ha desarrollado las acciones sociales suficientes para proteger a la infancia y a la adolescencia. En este sentido



parece importante conocer datos del gasto público social (GPS), ya que éste refleja cuanto dinero se le asigna al diseño de políticas públicas dirigidas a los niños, lo que pone en evidencia además que importancia estos tienen y han tenido en la agenda pública. Uruguay es uno de los países de Latinoamérica que más recursos destina a las políticas sociales (expresadas como porcentaje del PBI o del gasto) (UNICEF, 2007). A pesar de esto la información obtenida revela que históricamente la distribución entre las distintas áreas (educación, salud, seguridad social, vivienda, asistencia social) manifiesta una clara inequidad entre generaciones, en perjuicio de los niños y adolescentes (UNICEF, 2007).

En cuanto a la estructura del GPS por componente en porcentaje para el período 1990-1994, para la educación se destinaba el 13,3% del GPS, para la salud el 9,3%, para la asistencia social el 2,0%, para la seguridad social el 75,2% y para la vivienda el 0,2%. Mientras que para el período 2000-2004 para la educación se destinó el 16,1% del GPS, el 9,4% para la salud, el 4,2% para la asistencia social, el 63,7% para la seguridad social y el 2,6% para vivienda. Para el año 2009 la educación obtuvo el 23,5% del GPS, la salud el 10,4%, la asistencia social el 3,2%, la seguridad social el 61,6% y para vivienda el 2,2% (Azar, LLanes, Sienna, 2006). Claramente los datos dan cuenta de la inequidad en la distribución entre generaciones. La seguridad social presenta un elevado porcentaje para todos los períodos. A este componente del GPS le siguen en orden de prioridad la educación, luego la salud, la asistencia social y por último el porcentaje destinado a vivienda. El alto porcentaje destinado a la seguridad social dentro del GPS, se ha explicado por la estructura demográfica envejecida que ha existido en Uruguay. Las prestaciones que los adultos mayores reciben han contribuido a reducir la pobreza en ese sector, ya que si estos no reciben pensiones o jubilaciones los niveles de pobreza en este segmento de la población se duplican (De Armas y Filgueira, 2007). Por lo que el Estado ha logrado proteger a la mayoría de los adultos mayores a través del sistema de seguridad social, esto es algo que el Estado debe poder preservar, las modificaciones a realizar deben de estar dirigidas a aumentar la proporción de GPS que se destina a la infancia. La infancia debe de estar protegida de manera similar a los adultos mayores.

La forma en que el Estado uruguayo ha protegido a los niños y los adolescentes frente a la pobreza y el riesgo social ha sido insuficiente. Los recursos públicos destinados a estos han sido muy bajos. Considerando que la infancia representa el 29,5% de la población total y además es el sector en el cual se concentra una parte importante de la pobreza del país, solo recibió en promedio en 2002 el 19,5% del GPS y en 2009 el 30,2% (De Armas, 2007). A diferencia de las jubilaciones, las políticas de asignaciones familiares casi no muestran efecto en la disminución de la pobreza.

Cabe destacar que en los últimos años se ha observado un aumento en la asignación de recursos para este sector, pero este aún no ha sido suficiente. El gobierno actual ha introducido una serie de reformas en lo que respecta a la salud, además de una reforma tributaria, también ha implementado como se menciona en el capítulo anterior la prestación monetaria del PANES por medio del ingreso ciudadano, reformuló las asignaciones familiares en el marco del Plan de equidad en 2008, de esta manera apunta a reducir la incidencia de la pobreza entre las generaciones más jóvenes. Esto presenta un panorama más alentador en cuanto a la prioridad que la infancia ha logrado tener en la agenda pública (De Armas, 2007). Las asignaciones familiares presentan una evolución ascendente de 2004 a 2006 entre los hogares pobres e indigentes. El porcentaje de hogares pobres que recibe dicha prestación pasa de 41% en 2004 a 72% en 2006, en cuanto a los hogares en situación de indigencia que reciben esta prestación pasa de 39% en 2004 a 59,1% en 2006 (UNICEF, 2007). Entre 2005 y 2009 la inversión en la infancia pasa de 16.500 a 225.000 millones de pesos, lo que marca una expansión del 37% (Azar, LLanes y Sienra, 2009). Esto pone en evidencia que el Estado actual ha colocado mayor atención en la protección a la infancia, aunque todavía estos esfuerzos no son suficientes. Destinarle mayor proporción del GPS a la infancia, va a permitir una protección más integral, amortiguar las situaciones de pobreza y vulnerabilidad en la infancia y la adolescencia. Además el nivel de gasto social destinado a la infancia refleja el compromiso que el Estado tiene con respecto al bienestar de los niños. Las diversas políticas de transferencias de ingresos implementadas en Uruguay como es el caso de por ejemplo las

asignaciones familiares han tenido como fin atenuar los impactos de las crisis sociales, paliar en alguna medida la pobreza. Proporcionándoles a los sectores más pobres un alivio de ingresos, sin embargo en general el impacto sobre la pobreza ha sido débil (Informe del Banco Mundial, 2007). *“Solo los beneficios de jubilación y seguro de desempleo equivalen a más de lo que un uruguayo promedio necesita para ser considerado pobre. El promedio de las jubilaciones es un monto cercano a dos líneas de pobreza desde comienzos de la década del noventa, con una disminución entre finales de 1999 y finales de la década del 2000 y una recuperación a partir de 2003. Los beneficios de seguro de desempleo siguieron en menor grado el mismo patrón. (...) Por otro lado las asignaciones familiares han sido siempre bajas ya que solo proporcionaron el 7% del dinero necesario para evitar la pobreza”* (Informe del Banco Mundial, 2007:73). En cuanto a la distribución de ingresos se observan cambios positivos al incluirle transferencias de ingresos, se observa un aumento de los ingresos de casi todos los hogares de Uruguay, en especial en aquellos que están por debajo de la línea de pobreza. Por lo que las transferencias de ingresos influyen en alguna medida sobre la pobreza, la indigencia y las brechas de pobreza. *“Debido a su magnitud las jubilaciones y pensiones contributivas son las que mayor impacto tienen en la incidencia en la brecha de pobreza. Otros programas como el de asignaciones familiares tienen un impacto poco significativo en la incidencia y en la brecha de pobreza, a pesar de su amplia cobertura”* (Informe Banco Mundial, 2007:75). Si bien a partir del Plan de equidad aumentó tanto la cobertura como el monto de la prestación, aún su impacto no es significativo ante las situaciones de pobreza. Pero cabe destacar en cuanto a su cobertura, que está alcanzó en 2008 a 330 mil niños y adolescentes y en el 2009 alrededor de 500 mil menores de 18 años. En cuanto al monto base de la prestación para niños y niñas pasa de \$230 a \$700 mensuales para el primer niño/a dentro de la familia y para los jóvenes que asisten a secundaria el monto se sitúa en \$1000. A lo que se le suma una partida por medio de una tarjeta magnética prepaga, con la cual pueden adquirir alimentos aquellos hogares con niños/as y adolescentes que estén en el entorno de la línea

de indigencia (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, 2007).

### **III.5 Índice de Desarrollo Humano (IDH)**

#### **III.5.1 Evolución del Índice de Desarrollo Humano (IDH) en Uruguay**

Por otro lado quisiera proseguir el presente trabajo planteando otra medida que se utiliza para aproximarnos a conocer los niveles de bienestar que existen en el país, haciendo referencia al Índice de desarrollo humano (IDH), el cual pondera un conjunto de indicadores sociales básicos que parece importante traer a colación. El IDH da por supuesto que los países no sólo se pueden clasificar en relación a medidas de crecimiento económico, sino que se deben tener en cuenta otros indicadores como son: esperanza de vida al nacer (permite conocer los logros obtenidos en salud), matriculación bruta combinada para la educación primaria, secundaria y terciaria y tasa de alfabetización de adultos (permite conocer los logros en educación), producto bruto interno (PBI) per-cápita (nos permite dar una visión del acceso a recursos que la población posee) (PNUD, 2008).

Estas características nos aproximan en alguna medida a conocer los logros y dificultades que el país tiene en materia de salud de su población, el nivel educativo que los individuos alcanzan y el acceso a recursos que estos poseen. En este sentido Uruguay se ha caracterizado en la región y a nivel internacional por presentar elevados niveles de Desarrollo Humano, ubicándose actualmente en el puesto 46 en el ordenamiento mundial del IDH (Índice de Desarrollo Humano). En América Latina ocupa el tercer lugar superando a Argentina y Chile (PNUD; 2008), dicho logro no debe de ser considerado como superlativo, ya que hay que tener en cuenta que América Latina es el continente más desigual.

En el período que va de 1970-1980 Uruguay se ubica entre los países que presentan un IDH medio, pero a partir de 1990 Uruguay logra incorporarse al grupo de países que presentan un mayor desarrollo. Desde ese año se sitúa en los lugares que van desde el puesto 37 al 40, de los 174 países que integran ese grupo y que están ordenados por el

IDH (PNUD, 2005). En el 2000 Uruguay se sitúa en el puesto 40, pero luego de la crisis del 2002 pierde en el ordenamiento mundial seis posiciones, mientras que en el 2004 recupera tres y en 2005 pierde 3. Uruguay se ha situado entonces entre los países que poseen ingresos medios, pero altos logros en materia de educación y salud. Posee una situación que es favorable con respecto a la región. A lo largo de la década Uruguay se ha consolidado como un país que presenta un índice de desarrollo Humano alto. Si se desagrega o se analiza el IDH por departamento, se constata que todos los departamentos presentan índices altos de desarrollo humano, pero con algunas variaciones entre ellos. Al norte del país, el IDH es menor que en el resto del territorio. Mientras que en lo que refiere al departamento de Montevideo, se observan diferencias notorias por zonales en términos de desarrollo humano. La costa este de la ciudad presenta niveles que son superiores al resto. Y aquellas zonas en las cuales existen asentamientos el IDH es menor, son zonas carenciadas que poseen menores ingresos y menor matriculación que el resto (PNUD, 2005).

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) entiende que para poder explicar porque Uruguay ha presentado a lo largo de los años altos niveles de desarrollo humano, es necesario tener en cuenta tanto la dimensión política como la trayectoria democrática que ha tenido el país. *“Uruguay ha exhibido históricamente niveles relativamente altos de Desarrollo Humano, porque el desarrollo económico ha ido de la mano de políticas de bienestar instauradas tempranamente y de la consolidación de una democracia política también temprana y con altos niveles de institucionalización del sistema de partidos”* (PNUD: 2008,20). Cada proyecto político que ha experimentado el país, ha ido de la mano con un determinado modelo económico que se ha combinado con distintas políticas de integración social (PNUD, 2008).

A pesar de esto, como ya se ha mencionado Uruguay actualmente está presentando problemas que ya se vienen perfilando desde la época de los setenta y que se consolidan en la dictadura. Se han ido deteriorando los niveles de bienestar del país. Dichos problemas se profundizan aún más en la década del noventa y en algunos aspectos también con la crisis del 2002.

### III.5.2 Principales logros de Uruguay según el IDH: educación y salud

El PNUD ubica a Uruguay en una situación de privilegio en cuanto a desarrollo humano en la región y expone como principales logros del país cuestiones referidas a la educación, salud y como sus mayores dificultades las referidas al acceso a recursos, a la pobreza (PNUD, 2008).

En cuanto a la educación, a ésta accede la población infantil y adolescente por la vía pública y privada, a su vez ésta no ha sufrido desde su implementación hasta estos días importantes transformaciones.

En el período 1995-2000 se buscó universalizar la educación para niños de 4 y 5 años, estrategia que va dirigida a lograr la equidad social. La educación pública actualmente cubre el 70% de la población entre 4 y 18 años. En lo que respecta a la educación, la asistencia y la permanencia en el sistema educativo varía según el tramo de edad que se esté analizando. Los sectores más pobres abandonan la educación formal entre los 15 y 19 años. *“(...) la emancipación temprana y precaria, y el embarazo adolescente se asocian en forma marcada al temprano abandono de los estudios, estas metas constituyen una de las claves para frenar los ciclos de reproducción intergeneracional de la pobreza y de la exclusión social” (Katzman-Filgueira, 2001:129).*

Por lo que en la educación media se observan importantes problemas en especial en lo que respecta a la retención de los estudiantes. Un gran problema en esta franja etaria es la deserción, ya que hay un 23% de jóvenes entre 18 y 24 años que no trabajan ni estudian. Se han observado en el país las mismas tasas de finalización de enseñanza secundaria desde hace 15 años (PNUD, 2008).

Disminuye de forma significativa la cantidad de jóvenes que completan secundaria, se da una elevada tasa de deserción educativa, lo cual pone de manifiesto importantes carencias y dificultades que está presentando el sistema educativo, ya que éste no logra retener a los jóvenes en el nivel secundario. El 52% de la población posee ciclo básico incompleto y solo un 25% finaliza enseñanza media o cursa estudios terciarios (PNUD, 2008).

En cuanto a la educación terciaria se produce un aumento en la década del noventa y luego se da un estancamiento. Los mayores de 22 años han aprobado en promedio 8,8 años de educación formal, valor que es más alto para las mujeres. Cabe destacar además que una importante proporción de individuos calificados que logran terminar el nivel terciario emigran, se van con 30 o 40 años con sus hijos y con su alto potencial reproductivo. Además se destaca una sostenida y alta alfabetización de adultos, alrededor del 97% (PNUD, 2008).

La baja educación e ingresos tienen resultados que son negativos en el bienestar de la infancia y es en los sectores más pobres donde se observan formas de emancipación más precarias en lo que refiere a la educación, al empleo y a los mayores niveles de fecundidad.

En cuanto a los logros en salud, el acceso a estos alcanza a más del 90% de la población. Para evaluar el estado de salud que una población posee uno de los referentes más utilizados es la mortalidad infantil. Esta última desde 1986 ha ido mostrando en Uruguay una paulatina disminución. En el 2006 doce de cada mil niños nacidos vivos morían antes de cumplir un año. Dicha disminución ha estado permitida por las mejoras que se han dado en la atención médica, las condiciones sanitarias y nutricionales. También por la atención y los cuidados médicos en el parto y en los días inmediatos al parto (PNUD, 2008).

### **III.5.3 Principales debilidades de Uruguay según el IDH: Acceso a recursos, pronunciada infantilización de la pobreza**

El acceso a recursos de la población uruguaya es la dimensión del desarrollo humano que se presenta como más débil. La pauta de crecimiento que se ha observado en el país, no ha estado dirigida hacia los más pobres y vulnerados, no ha estado dirigida a disminuir las distancias entre los más ricos y los más pobres. En el período 1999-2003 los ingresos laborales de los sectores más pobres presentan la mayor caída, situación que se mantiene en el período siguiente 2005-2006, dicho sector no experimenta incrementos reales de sus ingresos laborales globales, los mayores ingresos se registran en los estratos más altos. Lo que significa un importante deterioro en los niveles de bienestar de los sectores más pobres. Las mayores remuneraciones van dirigidas a la

población más calificada. A partir del 2006 se comienzan a observar algunos signos de mejora, se reduce la pobreza y la indigencia, para el caso de la desigualdad se registran hasta 2008 cambios suaves hacia mayores niveles de desigualdad. En 2008 se observa una pequeña disminución de estos niveles (PNUD, 2008).

Los desafíos que presenta Uruguay en relación al desarrollo humano tienen que ver con una población que es cada vez más envejecida. Que posee además tasas de fecundidad muy bajas en los sectores medios y altos y tasas altas en los sectores más pobres, es en este sector donde se da la reproducción biológica de la sociedad. En cuanto a los jóvenes, aquellos que pertenecen a los sectores medios y altos se emancipan cada vez más tarde de sus hogares, situación que se revierte en los sectores más pobres. Además entre los jóvenes que tienen entre 14 y 29 años se observan los mayores índices de desocupación y subocupación (PNUD, 2008).

Los problemas más grandes que el país enfrenta tienen que ver con la situación de los niños, la gran concentración de estos que viven en situación de pobreza. La situación en la que viven niños y jóvenes cuestiona el modelo de integración social y bienestar que la sociedad uruguaya ha mantenido durante décadas (PNUD, 2008). La infantilización de la pobreza es la consecuencia más notoria de un modelo económico que ha sido concentrador y excluyente. Es en los niños en los que se manifiestan los principales problemas de la sociedad capitalista. Dicha sociedad está conformada por un lado por un sector en el cual se concentran los ingresos, por lo que obtienen la mayor cantidad y calidad de trabajo, los mayores logros en salud, vivienda y alimentación y por otro lado hay otro sector que esta cada vez más excluido y al cual se le hace cada vez más difícil acceder a trabajos bien remunerados y a la obtención de importantes logros en materia de salud, vivienda y alimentación. Es en este último sector donde se concentra la mayor cantidad de niños y adolescentes, de esta manera las mayores problemáticas de la sociedad capitalista confluyen en los niños. Por lo que es imperioso redefinir el modelo económico y las políticas que el país ha desarrollado, para poder llegar a estas causas estructurales son necesarias medidas profundas, de

otro modo las acciones realizadas serán insuficientes (Red de economistas de izquierda, 2009).

## CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo del presente trabajo se ha pretendido dar cuenta de la situación en la que se encuentra la infancia y la adolescencia en Uruguay.

Uruguay ha presentado a lo largo de las décadas altos porcentajes de pobreza en la infancia y en la adolescencia, lo cual es altamente alarmante.

La infantilización de la pobreza es una de las consecuencias que trae aparejado el modelo de acumulación capitalista que existe en el país, muchas de las características que dicho modelo ha asumido, han configurado la sociedad uruguaya actual. La lógica del sistema capitalista ha sido lograr un crecimiento económico, pero esto, ha tenido implícito la precarización del mercado de trabajo, el aumento de la pobreza y de la desigualdad en la distribución de la riqueza (los más ricos son cada vez más ricos y los pobres son cada vez más pobres), se ha excluido a una gran parte de la población, se han incrementado las situaciones de vulnerabilidad y riesgo social en particular en niños, jóvenes y mujeres. Dicho modelo económico es de carácter excluyente y no le brinda a la mayoría de los individuos garantías sociales. El sistema de acumulación capitalista ha generado una sociedad fragmentada, con profundas problemáticas.

La pobreza en la infancia y la adolescencia es una de las mayores problemáticas que enfrenta la sociedad uruguaya. El bienestar infantil está influido entre otras cosas por: el desempleo, la baja del salario real, la desigualdad social y por el nivel educativo que los hogares alcanzan. Los datos utilizados a lo largo del presente trabajo evidencian que el bienestar infantil se logra en mayor medida en aquellos hogares en los cuales los jefes de hogar poseen mayor nivel educativo. Pero en el país existe un mayor porcentaje de niños que viven en hogares en los cuales los adultos poseen un nivel educativo bajo, sus padres en su mayoría son jóvenes, poseen baja calificación e ingresan de forma precaria al mercado laboral, por lo que obtienen bajas remuneraciones, lo cual no les permite garantizarles a sus hijos un adecuado bienestar social y las condiciones de salud, vivienda, alimentación a las que acceden son precarias. Por lo que el bienestar infantil está influido en gran medida por el acceso al mercado laboral.

Las exigencias y los niveles de calificación para ingresar al mercado laboral son cada vez mayores, para aquellos que pertenecen a los sectores

más pobres y vulnerados es cada vez más difícil conseguir un trabajo y cuando lo logran muchas veces las condiciones y los salarios son malos. Las mayores tasas de desempleo se registran en los jóvenes y las mujeres más pobres y menos calificadas. Es en este sector además donde se registran las mayores tasas de fecundidad, son los responsables de la reproducción biológica y social del país. La vida de dichos niños es precaria y está en riesgo desde el momento mismo de la concepción. Sus padres a su vez atravesaron por su misma situación, es como un círculo vicioso, que es necesario romper y cambiar. La reproducción biológica en nuestro país se ha instalado en dichos sectores, pero este incremento considerable de la fecundidad no debe verse como un problema ya que estamos en un país altamente envejecido que necesita que aumente la proporción de nacimientos, lo terrible de dicha situación es no lograr revertir las malas condiciones en las que nacen y se desarrollan. Por lo que es en los niños donde recaen las principales consecuencias del modelo que ha existido en el país.

En las últimas décadas se han producido importantes modificaciones en la familia, en su estructura y en el mercado laboral, entre otras. Dichas modificaciones no han sido contempladas por el Estado al momento de formular políticas sociales. Las acciones del Estado siguen siendo pensadas en función de la familia integrada por: un varón que es el jefe del hogar, con trabajo estable, con seguridad laboral y un salario acorde a sus necesidades y una madre que se dedica exclusivamente al cuidado de sus hijos y de los adultos mayores. El Estado no tiene en cuenta los nuevos arreglos familiares, ni los cambios que se suceden en el mercado laboral, las nuevas formas de contratación y la preocupante precarización laboral. Mientras que el Estado no tenga presente dichos cambios no lograra solucionar las diversas problemáticas que existen en el país, ni lograra garantizarles a los niños y adolescentes un mínimo de bienestar social y sus respuestas no serán lo suficientemente eficientes. La sociedad presenta nuevos riesgos sociales que el Estado no ha tenido en cuenta al momento de realizar políticas sociales. Éste actúa en función de la antigua estructura de bienestar social y centra su atención y protección principalmente en los adultos mayores y no tanto en los niños y adolescentes que es donde se concentran en su mayoría los niveles de pobreza.

En lo que respecta al bienestar social, es necesario resaltar la posición de desigualdad en la que se encuentran los niños y adolescentes en relación con las generaciones mayores, los datos que se presentan a lo largo del presente trabajo ponen de manifiesto una importante inequidad entre las distintas generaciones. De cierta forma el Estado ha logrado proteger a la mayoría de los adultos mayores a través del sistema de seguridad social, esto es algo que el Estado debe poder preservar, pero se debe de proteger en la misma medida a otros sectores que se encuentran altamente vulnerados como son: mujeres, jóvenes, niños. Se debe aumentar significativamente el gasto público social dirigido a la infancia, ya que en general los recursos destinados a este sector de la población han sido muy bajos. Se destaca que en los últimos años se han observado algunos cambios en relación a la cantidad de recursos asignados para dicho sector, pero estos aún resultan ineficientes. Mayores recursos van a permitir amortiguar las situaciones de pobreza y vulnerabilidad en la infancia y la adolescencia, permiten una protección más integral. Por lo que se considera preciso redefinir el sistema de protección social que existe en el país, aumentar el gasto público a la infancia, distribuyendo la riqueza y los ingresos que el país posee de una forma más equitativa.

En cuanto a las políticas sociales llevadas adelante en los últimos años han tenido un carácter focalizado, atendiendo de manera diferenciada a los distintos grupos según la problemática que estos presentan. A mi entender dichas políticas buscan obtener logros a corto plazo y esto es necesario verlo, son políticas de tipo transitorias, solo existen por un corto lapso de tiempo y cuando se les retira a los individuos dichos beneficios, en general los mismos vuelven a su situación anterior, por lo que dichas políticas sociales no atienden el "problema desde la raíz", sólo buscan poner pequeños "parches" a una determinada situación que necesita soluciones de tipo estructurales. Dichas políticas en su mayoría son efectivas mientras se implementan, pero al retirarlas los individuos caen en su anterior situación. Por lo que se considera necesario un cambio en la formulación e implementación de las políticas sociales, estas deben de pensarse primeramente en función de prevenir el problema y así atacar directamente a las causas que lo originan. Al momento de definir las políticas sociales es necesario considerar aquellos elementos que determinan a la problemática, teniendo en cuenta el contexto, el escenario en el que el país está y los cambios que se han sucedido en el mismo. No se

considera que lograr esta tarea sea fácil y rápido, pero es un desafío que el país y la sociedad en su conjunto deben proponerse.

Son ineludibles profundas y estructurales modificaciones, que tengan en cuenta la complejidad de las problemáticas que la sociedad enfrenta, se debe tener en cuenta además que cada una de estas problemáticas no se encuentra aislada en si misma, en alguna medida se relacionan. Por lo que las políticas sociales a implementar deben tener una mirada desde la integralidad, se deben de realizar acciones conjuntas entre distintas instituciones y entre los distintos actores involucrados. Tratando de concebir la problemática inserta en un determinado contexto y no de forma aislada. Concebir a la infancia y la adolescencia al igual que la precarización del mercado laboral como consecuencias del modelo de acumulación capitalista que ha sido excluyente y concentrador y que ha pronunciado la desigualdad social. Una mirada desde la integralidad permite mirar más allá de la problemática y pensar acciones de tipo más estructurales.

Por otro lado, se considera necesaria la regulación del mercado laboral, ya que este es un pilar básico para el logro del bienestar de las familias, de los niños y adolescentes, se debe de lograr que el mercado laboral sea accesible y estable, que posea la capacidad de absorber en su mayoría a la población económicamente activa en condiciones adecuadas, con buenas remuneraciones, con contratos de trabajo que aseguren la permanencia en el empleo, con protección social, con respeto a los derechos del trabajador, además establecer condiciones de protección para los desempleados, garantizando así la igualdad de oportunidades para todos.

Se considera que desde la educación se pueden obtener importantes logros y realizar acciones que tengan resultados más a largo plazo. Pero para esto es necesario transformar las técnicas pedagógicas tradicionales, buscar que estas sean más efectivas, para de esta forma entre otras cosas, lograr también retener a los estudiantes y disminuir las tasas de deserción. Generar además instancias de participación de niños o adolescentes, equipos técnicos e involucrar a la familia y a la comunidad.

En cuanto a la institución escolar en particular, algunas acciones pueden ser la universalización de la educación desde los tres años, así como extender las jornadas escolares, generar más escuelas de tiempo completo. En lo que respecta a la educación secundaria tratar de disminuir, evitar la deserción de

los jóvenes de los centros educativos, considerando que hay una alta proporción de hogares formados por jóvenes que poseen niños. Siendo está, otra forma de proteger a la infancia y la adolescencia. Ya que cuanto más avancen los jóvenes en la educación formal, mayores calificaciones y probabilidades de conseguir trabajo bien remunerados tienen y por lo tanto mayor es la posibilidad de que sus hijos alcancen el bienestar social. A mi entender parece ser la educación, además de la regulación del mercado de trabajo, un pilar importante para lograr el bienestar de una mayor cantidad de niños y jóvenes, puede ser un instrumento privilegiado para disminuir los niveles de pobreza y alcanzar la igualdad de oportunidades. Pero se destaca como ya se mencionó que actualmente la educación tiene varios retos por superar como son las altas tasas de deserción educativa en la educación media, allí es necesario implementar políticas sociales de alto impacto que permitan retener a los individuos en el sistema educativo. Para esto no solo se debe contar con los recursos técnicos necesarios, sino que además se necesitan recursos materiales suficientes por lo que se debe aumentar la inversión en educación, como un mecanismo de lucha contra la pobreza a largo plazo. Cuanto más se logre retener a los individuos en el sistema educativo, mayores calificaciones pueden obtener, lo cual les aumenta las posibilidades de conseguir trabajos bien remunerados y no caer en situaciones de pobreza. Ya que se entiende que el abandono prematuro del sistema educativo, disminuye las posibilidades de insertarse en el mercado de trabajo, o si bien puede llegar a integrarse, lo hace bajo condiciones precarias, con ingresos bajos y generalmente sin seguridad social o con baja cobertura.

El formar parte del sistema educativo les permite a los individuos a largo plazo tener mayores posibilidades para ingresar al mercado de trabajo, mientras que a corto plazo acceden a una prestación como es la asignación familiar, que en alguna medida les permite aliviar la pobreza, o al menos aumentar el ingreso del hogar del que forman parte, se destaca igualmente que el monto de dicha prestación actualmente es bastante bajo, por lo que se hace necesario redefinir su monto y ampliar aún más su cobertura, además se entiende que solo este tipo de acciones no son suficientes.

El Estado aún tiene muchos desafíos por delante, pero se considera que uno de los más inmediatos debe ser proteger en mayor medida a la infancia y la adolescencia. Para lo cual son necesarios profundos cambios que

tienen que ver con el modelo económico, con la forma en que se distribuye la riqueza y con las políticas sociales que se instrumentan en el país, de otra forma las respuestas que se den seguirán siendo ineficientes y no impactarán sobre lo más profundo de las problemáticas. Mientras no se realicen profundas modificaciones en el modelo económico, no se logrará terminar con la pobreza, la exclusión, la desigualdad social, la infantilización de la pobreza, la precarización laboral. Ya que dichas problemáticas son parte del propio funcionamiento del modelo de acumulación capitalista y mientras este no se modifique las acciones realizadas no serán lo suficientemente eficientes.

## BIBLIOGRAFÍA FINAL

- Anderson, Perry; Sader, Emir y Gentili, Pablo: La Trama del Neoliberalismo: mercado, crisis y exclusión social. CLACSO. Editorial universitaria. Buenos Aires, Argentina, 2003.
- Antunes, Ricardo: Capítulo II. "Trabalho e precarizacao Numa orden neoliberal". En publicación: *La ciudadanía negada. Políticas de exclusión en la educación y el trabajo*. Gentili, P y Frigotto, G. CLACSO. Buenos Aires, Argentina, 2000.
- Amarante, Verónica; Arim, Rodrigo; Rubio, Mónica; Vigorito, Andrea: Serie de estudios económicos y sociales: Pobreza, red de protección social y situación de la infancia en Uruguay. Documento del Banco interamericano de Desarrollo. Montevideo, Uruguay, 2005.
- Amarante, Verónica y Vigorito, Andrea. Evolución de la Pobreza en el Uruguay 2001-2006. UNFPA, INE, PNUD. Montevideo, Uruguay, 2006.
- Arias, Adrián y Morales, Marcelo: Infantilización de la pobreza: ¿Pobrерización de la Infancia? Organización san Vicente, Obra Padre Cacho. Montevideo, Uruguay, 2002.
- Arim, Rodrigo y Vigorito, Andrea: Las políticas de transferencias de ingresos y su rol en Uruguay, 2001-2006. Banco Mundial, inédito, Montevideo, Uruguay, 2006.
- Arim, Rodrigo; Vigorito, Andrea: Un análisis multidimensional de la pobreza en Uruguay 1991-2005. Instituto de Economía, serie de documentos de Trabajo DT 10/06. Montevideo, Uruguay, 2006.
- Azar, Paola; Llanes, Julio; Sienna, Mariana: Informe sobre el gasto público en infancia en Uruguay 1990-2009, Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social, Programa Infancia y Familia, Montevideo, Uruguay, 2006.
- Azar, Paola; Llanes, Julio; Sienna, Mariana: Informe sobre el gasto público en infancia en Uruguay 1990-2009: insumos para la elaboración de una estrategia para la infancia y la adolescencia. Cuadernos de la ENIA, Montevideo, Uruguay, 2009.
- Bertino, Magdalena: "La larga marcha hacia un frágil resultado 1900-1955. El primer Batllismo, la crisis de 1913, la guerra y después (1900-

- 1930)". En instituto de economía: *El Uruguay del siglo XX*. EBO. Montevideo, Uruguay, 2001.
- Bihir, Alain: Los desafíos actuales del movimiento obrero en Revista Herramientas. Ed Antídoto. Buenos Aires, Argentina, 1999.
  - Cabella, Wanda (Coordinadora Fassler, C): Familias en cambio en un mundo en cambio. Red Género y familia. Ed Trilce Uruguay, Montevideo, Uruguay, 2006.
  - Calvo, Juan José: Las necesidades básicas insatisfechas de acuerdo al censo 1996. Documento de Trabajo de Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Programa Población, Uruguay, 1996.
  - CEPAL: Panorama social de América Latina. CEPAL, Chile, 2009.
  - Consejo nacional de Coordinación de Políticas Sociales: Plan de Equidad, tercera edición. Dirección Nacional de impresiones y publicaciones oficiales. IMPO. Montevideo, Uruguay, 2007.
  - De Armas, Gustavo: "Gasto público social e infancia en Uruguay: evolución reciente y proyecciones a futuro, en cotejo con la región y el mundo." En RUMBOS. Fondo de población de las naciones unidas. Montevideo, Uruguay, 2007.
  - De Armas, Gustavo: Estrategia Nacional para la infancia y la adolescencia, sustentabilidad social. Reflexiones sobre la relación entre la estrategia nacional para la infancia y la adolescencia y el modelo de desarrollo de Uruguay hacia el año 2030. Cuadernos de la ENIA. Montevideo, Uruguay, 2008.
  - De los Campos, Hugo: El índice de necesidades básicas insatisfechas: crítica de la definición oficial y propuesta de una metodología alternativa. Publicado como Documento del depto de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la Republica., Montevideo, Uruguay, 2000.
  - De Martino, Mónica: Perspectivas teórico-metodológicas para el análisis de la intervención técnica en procesos familiares. Documento de trabajo N° 20. UDELAR, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Trabajo Social. Montevideo, Uruguay, 2001.
  - Espasandín, Nancy; Lema, Silvia: La política de empleo: rol y funciones de las ONG en la última década. Aportes para el debate.

Revista herramientas N° 14. Ed Antídoto. Buenos Aires, Argentina, 2000.

- Esping Andersen, Gosta: Los tres mundos del Estado de Bienestar. Ed. Alfons el Magnanim, Valencia, 1993.
- Fernández, Enrique; De los Campos, Hugo: "Análisis de las políticas y programas sociales en Uruguay: La acción pública para prevenir y combatir el trabajo de niños, niñas y adolescentes". Serie de documentos de trabajo, n° 186. Lima: OIT/ Oficina Regional para las Américas/ CIESU/ IPEC. Sudamérica, 2004.
- Filgueira, Fernando: 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), 1998.
- Filgueira, Fernando: "Tendencias, coyuntura y estructura: La crisis social en Uruguay" en Observatorio Político. *Informe de coyuntura N°3/2002*. Ed Trilce. Montevideo, Uruguay, 2002.
- Filgueira, Fernando; Rodríguez, Federico; Alegre, Pablo; Lijtenstein, Sergio; Rafaniello, Claudia: "Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado", en Prisma (Revista de Ciencias Humanas de la Universidad Católica del Uruguay), n° 21: "*Dilemas sociales y alternativas distributivas en el Uruguay*", Montevideo, Uruguay, 2005.
- Finch, Henry: Economía y sociedad en el Uruguay del siglo XX. Publicación Facultad de Humanidades y Ciências de la comunicacion, UDELAR. Montevideo, Uruguay, 1992.
- Finch, Henry: Historia econômica del Uruguay contemporáneo. Ed Banda oriental. Montevideo, uruguay, 1980.
- Gentili, Pablo y Sader, Emir. (Organizadores): Pos-neoliberalismo: As Políticas Sociais e o Estado democrático. Pat e Terra. Rio de Janeiro, Brasil, 1996.
- Gentili, Pablo y Frigotto, Gaudencio (compiladores): La ciudadanía Negada. Políticas de exclusión en la educación y el trabajo. CLACSO. Ed. Florencia Enghel. Buenos Aires, Argentina, 2000.
- Gonzáles, Gustavo y Vallarino, Hugo: Reforma del Sistema tributario, impactos en la recaudación y análisis de sus efectos distributivos.

Asesoría Económica. Dirección Impositiva DGI. Montevideo, Uruguay, 2006.

- Grau, Carlos: "Gasto público social dirigido a la infancia en Uruguay 1999-2003", en UNICEF: *Inversión social en la infancia en Uruguay*. Ed. UNICEF, Montevideo, Uruguay, 2005.
- Hobsbawn, Eric: *Historia del siglo XX*. Ed. Crítica. Barcelona, España, 2001.
- Informe del Banco Mundial: *Las políticas de transferencia de ingresos en Uruguay: Cerrando las brechas de cobertura para aumentar el bienestar*. Unidad de gestión de países para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. Depto Desarrollo Humano. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2007.
- Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de la Administración: *Informe de Coyuntura*, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay, 2007.
- Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de la Administración, *Informe de Coyuntura*, Universidad de la República. Montevideo, Uruguay, 2009.
- Instituto Nacional de Estadística: *Pobreza y desigualdad en Uruguay en 2006*. Ed. INE, Montevideo, Uruguay, 2006.
- Instituto Nacional de Estadística: *Estimación de pobreza por el método del ingreso 2007*. *Evolución de la pobreza en Uruguay*. Montevideo, Uruguay, 2007.
- Instituto Nacional de Estadística: *Uruguay en cifras 2009*. Montevideo, Uruguay, 2009.
- Instituto Nacional de Estadística: *Estimación de pobreza por el método del ingreso 2009*. Montevideo, Uruguay, 2010.
- Kaztman, Rubén y Filgueira, Fernando: *Panorama social de la infancia y la familia en Uruguay*, UCU-IPES-IIN, Montevideo, Uruguay, 2001.
- Marx, Karl: "El método de la economía política": en *elementos fundamentales para la crítica de la economía política (Grundrisse) (1857-1858)*, México, Ed. Siglo XXI. México, 1971.
- Mesa-Lago, Carmelo: "Social Security in Latin America". Informe elaborado para Inter-Amer Development Bank, *Economic and social Progress in Latin America*, Repon, 1991.

- Midaglia, Carmen: "Reforma del Estado: un análisis alternativo", en Revista Fronteras, N° 1. Ed: Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Trabajo social, Universidad de la Republica. Montevideo, Uruguay, 1995.
- Midaglia, Carmen: Alternativas de protección a la infancia carenciada. La peculiar convivencia de lo público y lo privado en el Uruguay. CLACSO, Buenos Aires, Argentina, 2000.
- Midaglia, Carmen: Entre la tradición, la modernización ingenua y los intentos de refundar la casa: la reforma social en el Uruguay de las últimas tres décadas. En prensa Ed. CLACSO; Buenos Aires, Argentina, 2006.
- Midaglia, Carmen y Antia, Florencia: "¿Una nueva síntesis? La agenda social de la izquierda uruguaya a dos años de gobierno." En cuaderno CRH, v 20, n° 51. Ed. Universidad Federal de Bahía, 2007.
- Midaglia, Carmen y Antia, Florencia: La izquierda en el gobierno. ¿Cambio o continuidad? En revista uruguaya de ciencia política, N° 16. Ed. Cauce. Montevideo, Uruguay, 2007.
- Montagut, Teresa: "Política Social una introducción". Ed Ariel. Barcelona, España, 2000.
- Moraes, Maria: "Dos versiones sobre las transformaciones económicas y sociales del medio rural uruguayo entre 1860-1914." En cuadernos del CLAEH, N° 83-84. Uruguay, 1999.
- Moreira, Fernando: Uruguay: ¿Un Estado Socialdemócrata? Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas. Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Uruguay, 2003.
- Moreno, Luis: Unidad de políticas comparadas (CSIC). Ciudadanía, desigualdad social y Estado de Bienestar. Documento de Trabajo 03-08. España, 2003.
- Netto, José: transformacoes societárias e Serviço Social –notas para uma análise prospectiva da profissao no Brasil. En Revista Serviço Social y sociedade, n° 50. Ed Cortez. Brasil, 1996.
- Olesker, Daniel: Crecimiento y exclusión. Nacimiento, consolidación y crisis del modelo de acumulación capitalista en Uruguay (1968-2000). Ediciones Trilce. Montevideo, Uruguay, 2001.

- Olesker, Daniel: La economía y la sociedad uruguaya: una visión histórico estructural. Instituto Cuesta Duarte, PIT-CNT. Montevideo, Uruguay, 2001.
- Olesker, D: "Los impactos de la globalización en la economía y la sociedad uruguaya" en *La globalización económica financiera y su impacto en América Latina*, compilador Julio Gambina. CLACSO, Ed universitaria, Buenos Aires, Argentina, 2002.
- Pastorini, Alejandra: Aproximación a las políticas sociales como ámbito de actuación profesional. Políticas sociales y servicio social en el escenario neoliberal. Temas de Trabajo Social: debates y desafíos y perspectivas de la profesión en la complejidad contemporánea. Cátedra de Trabajo Social. Ciclo Básico. FCS. UDELAR. Montevideo, Uruguay, 2001.
- PNUD: Desarrollo humano en Uruguay, 1999, Ed. PNUD, Montevideo, Uruguay, 1999.
- PNUD: Desarrollo humano en Uruguay, inserción internacional, empleo y desarrollo humano, 2001. Ed. PNUD, Montevideo, Uruguay, 2001.
- PNUD: Desarrollo humano en Uruguay, 2005: El Uruguay hacia una estrategia de desarrollo basada en el conocimiento. ED. PNUD, Montevideo, Uruguay, 2005.
- PNUD: Desarrollo Humano en Uruguay, 2008. Política, políticas y desarrollo humano. Ed. PNUD, Montevideo, 2008.
- Red de economistas de Izquierda (REDIU): Sistema tributario: el desencanto uruguayo. Montevideo, Uruguay, 2007.
- Red de economistas de Izquierda (REDIU): Pobreza infantil: un problema estructural sin resolver. Montevideo, Uruguay, 2009.
- Sarachu, Gerardo: Crisis de Empleo y Tercer sector. Revista regional de Trabajo social N° 15. Ed EPPAL. Montevideo, Uruguay, 1999.
- Sarachu, Gerardo: Ausencias y olvidos en el debate sobre el tercer sector, algunas anotaciones para la reflexión del servicio social. Revista Servicio Social y sociedade, N°59. Ed CORTEZ. Sao Paulo, Brasil, 2005.
- Sierra, Gerónimo: Los pequeños países de América Latina en la hora neoliberal: Neoliberalismo, ajuste y cambios sociopolíticos en Uruguay. Ed. Nueva Sociedad, Caracas, 1994.

- Somma, Nicolás: La crisis del neobatllismo y la emergencia del autoritarismo: una aproximación desde la teoría de sistemas. Monografía de grado. Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. UDELAR. Montevideo, Uruguay, 1999.
- UNICEF: Observatorio de los Derechos de la Infancia 2004, Ed. UNICEF, Montevideo, Uruguay, 2004.
- UNICEF: Inversión en la infancia en Uruguay. Análisis del gasto público social: Tendencias y desafíos. Ed. UNICEF, Montevideo, Uruguay, 2005.
- UNICEF: Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Uruguay: Política infantil y políticas sociales: primeras señales de recuperación, 2006. Ed. UNICEF, Montevideo, Uruguay, 2007.
- Vázquez, Tabaré: Ponencia del Dr. Tabaré Vázquez. Seminario "El Uruguay social". Ciclo una transición responsable, Uruguay, 2004. Disponible en <http://www.epfaprensa.org/hnnoticia.cgi>.
- Vecinday, L: El papel de la evaluación del riesgo para las políticas de inserción social focalizada. Revista Servicio Social y sociedade, N°81. Ed CORTEZ. Sao Paulo, Brasil, 2005.
- Veiga, D; Rivor, L: Desigualdades sociales y segregación en Montevideo. En Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de sociología. UDELAR, Montevideo, Uruguay, 1996.
- Vigorito, Andrea; Alves, Guillermo; Arim, Rodrigo; Salas, Gonzalo: Tendencias de la distribución del ingreso en Uruguay entre 1981 y 2007. Instituto de Economía-Facultad de Ciencias Económicas-Universidad de la República. Montevideo. Uruguay, 2007.
- Vigorito, Andrea: "Asignaciones Familiares, distribución del ingreso y pobreza en Uruguay. Un análisis para el período 2001-2004", en UNICEF: Asignaciones Familiares, pensiones alimenticias y bienestar de la infancia en Uruguay. UNICEF, Montevideo, Uruguay, 2005.
- Vigorito, Andrea; Amarante, Verónica; Arim, Rodrigo: La relevancia de la desigualdad en la medición del desarrollo humano, Uruguay 1991-2004. Instituto de economía, serie de documentos de trabajo, DT 09/06. Montevideo, Uruguay, 2006.

