

Carmen Midaglia*

ENTRE LA TRADICIÓN, LA MODERNIZACIÓN INGENUA Y LOS INTENTOS DE REFUNDAR LA CASA: LA REFORMA SOCIAL EN EL URUGUAY DE LAS ÚLTIMAS TRES DÉCADAS

INTRODUCCIÓN

Al menos hasta la década del sesenta Uruguay era presentado como un país modelo en el campo social y político en el escenario latinoamericano. Esa afirmación no era casual, estaba basada en la capacidad para construir una sociedad integrada, con niveles controlados de desigualdad social y un sistema democrático relativamente estable.

La presencia desde las primeras décadas del siglo XX de un sistema institucionalizado de políticas sociales, de orientación universalista e incluyente de la población en su conjunto, dotó de alta legitimidad a esa matriz de bienestar¹, lo que requirió también de un fuerte y sostenido esfuerzo político para introducir reformas en el área social.

* Profesora e investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales, Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República, Uruguay.

1 Matriz de bienestar hace referencia a los sistemas de protección y bienestar instituidos en términos de G.E. Andersen, es decir, esquemas institucionalizados de políticas sociales, de orientación universalista, donde el Estado es un agente significativo, ya sea en las funciones de diseño, implementación y/o regulación. Este sistema tradicionalmente ha operado de manera prioritaria en el mercado de trabajo, en el sector educativo y de salud.

El proceso reformista en materia social se inició tímidamente con el gobierno de facto que tuvo lugar entre 1973 y 1984, y adquirió un importante impulso en la reapertura democrática, específicamente a partir de la segunda administración política.

Si bien la estrategia de cambio utilizada en el área pública social se ha caracterizado como gradualista en lo relativo a su modalidad de instrumentación y al tipo de modificaciones promovidas, igualmente consiguió impactar en el “corazón” de la matriz de bienestar tradicional. Es así que parece adecuado calificar el actual sistema de protección como híbrido, atendiendo tanto la orientación de sus prestaciones sociales básicas, como a la estructura institucional que lo encuadra y sostiene.

La reforma social uruguaya supuso, en líneas generales, la introducción de un conjunto de innovaciones políticas relativas a la orientación predominante del sistema y al marco institucional que enmarca a las políticas sociales.

Las modificaciones en términos de orientación radicaron en una “convivencia con escasa articulación” entre políticas sectoriales renovadas y de carácter universalista con nuevas iniciativas sociales de tipo focal y, en ocasiones, de naturaleza integral.

Desde el punto de vista institucional, se transformó con distinto grado de profundidad un conjunto de organismos estatales encargados de los clásicos servicios sociales, a la vez que se crearon algunas instituciones públicas. El aspecto más novedoso de los cambios institucionales introducidos radicó en la utilización recurrente de mecanismos de tipo *by pass* para impulsar nuevos programas sociales.

Es en un contexto caracterizado por varios años de continuas reformas sociales y con niveles importantes de deterioro social producidos por la crisis económica que vivió el país en el año 2002 que asume el nuevo gobierno de izquierda en 2005.

El objetivo de este artículo es describir y analizar los cambios introducidos en el clásico sistema de bienestar uruguayo a partir de la recuperación de la democracia, las principales características de los modelos implementados, y discutir algunos de sus resultados, atendiendo fundamentalmente las prestaciones a cargo de la administración central. Asimismo, se pretende identificar los desafíos políticos e institucionales que afronta el nuevo gobierno en materia de protección y su posible evolución.

LA MATRIZ DE BIENESTAR URUGUAYA Y SUS CAMBIOS

Uruguay se ha caracterizado históricamente en el contexto latinoamericano por tener una temprana matriz universal de protección que incorporó a la mayoría de la población urbana y, más tardíamente, a los sectores de trabajadores rurales (Filgueira, 1998). En la medida en que

la población rural es un grupo minoritario de la población nacional², resulta pertinente calificar al sistema de bienestar uruguayo en términos de extensivo y abarcativo de la población en su conjunto.

Distintos estudios nacionales muestran que ese sistema de protección se consolidó en los primeros treinta años del siglo XX y fue extendiendo progresivamente su rasgo universalista hasta el golpe de Estado de 1973. A partir de la ruptura institucional, no se registraron cambios profundos en el tipo de servicios de protección y en el porcentaje del gasto público social; no obstante, se constatan reasignaciones del gasto que resintieron la calidad de las clásicas protecciones, específicamente en las áreas de educación, salud y previsión social³ (Davrieux, 1991).

Aquella matriz universal de protección dio lugar a la consagración de una ciudadanía calificada de integral, en la medida en que sancionan simultáneamente los derechos sociales y políticos (Castellano, 1996). Algunas de las consecuencias políticas de esta simultaneidad se tradujeron en una conformación de una cultura política democrática y estatalista, que se asoció a la vigencia de la democracia con ciertos grados de redistribución social y, por ende, con la intervención del Estado en este campo de acción. Dicha intervención estatal supuso la consolidación de un amplio aparato público, con organizaciones sectoriales encargadas de proveer bienestar según el área de referencia.

Más allá de esta caracterización general del sistema de protección uruguayo, importa indicar que el mismo no escapó a cierto grado de estratificación de los beneficios, en particular los relativos a las prestaciones vinculadas a la seguridad social. Sobre este aspecto, los estudios existentes son divergentes: para algunos analistas, el sistema tuvo rasgos significativos de diferenciación en las prestaciones, calificándolo en términos de universalismo estratificado (Filgueira, 1998). Para otros, en cambio, dichos grados fueron mínimos, dando lugar a una matriz de bienestar de tipo socialdemócrata minimalista (Moreira, 2003).

Pese a estas variaciones relativas de enfoques, no hay duda de que en el escenario latinoamericano el sistema de bienestar uruguayo no sólo se inauguró temprano sino que fue lo suficientemente inclusivo de los diversos sectores sociales, constituyéndose en uno de los pilares del sistema democrático.

Sin embargo, esa matriz sufrió serias modificaciones en su orientación básica a partir del cambio de modelo de desarrollo que comenzó con el gobierno militar en 1973, y se consolidó en la etapa democrática.

2 La proporción de población rural desde hace más de un cuarto de siglo es menor al 20%, llegando en los últimos registros a cifras menores del 10%.

3 En 1964, el gasto público social representaba un 16%, disminuyendo relativamente en 1975 al 14%. Finalmente, se ubicó en un 13,6% en el año 1984 (Davrieux, 1991: 16).

Como se indicó en párrafos anteriores, en la fase autoritaria se constató cierto grado de retroceso en materia social, que se verificó no tanto en el monto del gasto público social, sino en su adjudicación. Ello resultó en una alteración en las prioridades de inversión social, propiciando así el deterioro de algunos de los servicios sociales clásicos. Estas modificaciones serán el anticipo de los futuros cambios que se introducirán en el tradicional sistema de bienestar, en la medida que pautaron o identificaron las áreas sociales “problema” que posteriormente fueron objeto de atención política en un contexto democrático.

EL CONFUSO PERIPLO DE LA REFORMA SOCIAL: ENTRE LA TRADICIÓN Y LA MODERNIZACIÓN INGENUA

La primera administración democrática de 1985 restauró provisoriamente los mecanismos de canalización de demandas de los sectores trabajadores, los Consejos de Salarios, y aumentó el gasto público social en búsqueda de dar respuesta a una situación social deteriorada, fundamentalmente si se atienden los índices de pobreza de la época⁴.

Esta acción política, aparentemente restauradora de un pasado de bonanza en materia social, puede calificarse como un *impasse* de los cambios profundos que se pretendieron implantar en las siguientes administraciones democráticas. La reforma social era un tema pendiente en Uruguay de cara al siglo XXI por varias razones, entre las que pueden mencionarse:

- la liberalización de los parámetros de orientación económica se tornaban incompatibles con una sociedad altamente protegida;
- los problemas de sustentabilidad económico-financiera del clásico sistema de seguridad social, no sólo por los cambios económicos anotados sino también por la estructura demográfica del país, altamente envejecida;
- la emergencia de nuevos problemas y demandas sociales, relativos a un aumento cíclico de la pobreza, con períodos de retracción y expansión⁵;

4 El crecimiento del gasto social entre 1984 y 1989 fue de un 38%, y los niveles de personas pobres en 1986 se ubicaban en un 46,2% (Davrieux, 1991).

5 En los últimos veinte años, en Uruguay, se identifica un ciclo de pobreza diferenciado en tres períodos: el primero de reducción, que abarca de 1986 a 1994, ya que las personas en situación de pobreza pasaron del 46,2 al 15,3%; un segundo período, entre 1994 y 1999, que se califica de estancamiento, en la medida en que se mantiene promedialmente el porcentaje de personas pobres en un 15,3%, y un tercer período, a partir de 1999 hasta 2003, donde la pobreza vuelve a aumentar, pasando a un 30,9% las personas en situación de pobreza (De Armas, 2004).

- cambios significativos en las unidades primarias de socialización –básicamente, la familia– sobre las cuales se edifica la estructura de servicios sociales.

Las estrategias políticas utilizadas por los subsiguientes gobiernos democráticos hasta el presente, en pos de reformar el viejo sistema de protección, fueron sumamente heterogéneas, más precisamente un *mix* entre la tradición y la innovación.

Una serie de servicios sociales fueron reformulados atendiendo las nuevas necesidades sociales, pero conservando sus características clásicas en lo relativo a las opciones de políticas sociales como también en relación con los referentes institucionales en los que se inscribían los mismos. Otras prestaciones, en cambio, se plantearon como nuevas iniciativas, fundamentalmente en las arenas de políticas públicas donde no se contaba con experiencia acumulada, y en una proporción importante estas propuestas carecieron de una vocación universalista, ya que se dirigieron exclusivamente a grupos vulnerables. En ocasiones se inauguraron nuevas agencias públicas para su conducción. Y en otras situaciones un conjunto particular de políticas sociales ensamblaron de manera específica nuevas orientaciones programáticas y formatos institucionales en la prestación de servicios públicos.

Esa estrategia reformista que calificáramos como un *mix* entre tradición e innovación supuso una muy variada combinatoria de esos componentes según el sector y arena de política pública. Por esa razón resulta pertinente analizar los resultados políticos e institucionales de los distintos tipos de cambios promovidos, para identificar su lugar en un posible continuo de situaciones que pueden representar desde una articulación “virtuosa” de esos ingredientes hasta un extremo que podría calificarse de problemático o “perverso”.

A modo de ilustración pueden identificarse al menos tres diferentes configuraciones de políticas sociales que emergieron de este proceso revisión del área pública. Por un lado, se encuentra un grupo de servicios que reformularon sus prestaciones manteniendo orientación universalista y simultáneamente intentaron modernizar la estructura organizativa que disponían; por otro, en una situación intermedia se ubica una serie de tercerizaciones de programas sociales, que además de dirigirse a grupos poblacionales específicos, en muchos casos presentan ciertos déficits institucionales, especialmente en materia de regulación pública, producto de un débil fortalecimiento de las capacidades institucionales existentes; y finalmente, en una posición sustantivamente distinta a las anteriores, figura un conjunto de nuevos programas sociales, enfocados a atender problemas de pobreza extrema, que se localizaron en la órbita

del Poder Ejecutivo sorteándose el organigrama público-estatal, y por ende sus típicos contralores políticos (Midaglia, 1998).

Esta modalidad “peculiar” de llevar a cabo la revisión de los servicios sociales es indicativa de un escenario político donde, por una parte, primaba una cultura estatalista del bienestar y, por otra, se tornaba evidente la falta de una visión hegemónica liberal entre los partidos tradicionales a cargo de los distintos gobiernos, a lo que se agregaba el crecimiento sostenido de una izquierda política articulada con los movimientos sociales organizados.

No es objeto de este trabajo realizar un análisis detallado de las distintas reformas sociales implementadas, pero resulta pertinente ejemplificar brevemente de modo gráfico algunas de ellas, con el fin de captar los resultados políticos e institucionales que supuso la reformulación de la matriz de bienestar.

Más allá del debate político que se desencadenó con dichas reformas y el posicionamiento de diversos actores colectivos en relación con las mismas, es posible clasificarlas, utilizando como indicadores las opciones de *policies* y el marco institucional referente en su instrumentación, de la siguiente manera:

Cuadro 1
Tendencias genéricas de las reformas sociales

Reformas	Opciones de políticas sociales*					Marco institucional**		
	Universal revisada	Universal privada	Universal nueva	Focalizada con soc. civil	Apenas cambios	Público modernizado	Público nuevo	Ad hoc
Educación	•					•		
Seg. social		•				•		
Salud					•	•		
Infancia				•		•		•
Juventud			•	•			•	•
Género			•				•	
Vivienda y regulación territorial				•		•		•

Fuente: Elaboración propia.

* Opciones de políticas refiere al tipo de orientación que adquieren las áreas públicas sociales de referencia, oscilando entre pautas de intervención típicamente universalista hasta aquellas dirigidas a cubrir grupos o categorías específicas de población: a) universal revisada: mantiene la orientación universalista y complementa la prestación con medidas específicas para sectores que presentan dificultades o necesidades adicionales; b) universal-privada: mantiene la orientación universalista en una proporción de la prestación y el resto la privatiza; c) universal nueva: se consagran prestaciones universales en áreas sociales que carecían de antecedentes de intervención pública; d) focalizada con sociedad civil: cubre necesidades de grupos específicos y a la vez consagra la participación de agentes sociales en su instrumentación; e) apenas cambios: no se introducen modificaciones sustantivas en la orientación del servicio.

** Marco Institucional refiere a las estructuras organizativas estatales que se encargan de las prestaciones y servicios: f) público modernizado: se realizan revisiones institucionales con relativa profundidad en las agencias públicas con tradición o especialización en el área social de referencia; g) público con modificaciones limitadas: se realiza una serie de ajustes insuficientes en relación a las formas de instrumentación adoptadas y a los criterios de orientación del servicio; h) público nuevo: se crean nuevas agencias públicas encargadas de las prestaciones; i) ad hoc: se consagran mecanismos de excepción institucional en la esfera estatal para administrar programas sociales.

Resulta obvia la dificultad que supone elaborar una sistematización de las reformas sociales, así como de los nuevos programas de protección en categorías únicas y discretas, dada la propia complejidad de las arenas de políticas públicas, la diversidad de iniciativas que se instrumentaron y el proceso político que acompañó estas reformulaciones e innovaciones en la matriz de protección uruguaya.

No obstante, es posible especificar algunas tendencias generales como lo indica la clasificación arriba expuesta.

En primer lugar, interesa señalar que pese a intentar establecer tendencias o énfasis de reformas sociales, en algunas arenas de políticas públicas coexisten orientaciones y marcos institucionales diversos. Esta situación profundiza los problemas organizativos de la esfera pública relativos a la necesidad de ajuste y modernización del viejo edificio institucional que enmarcaba el clásico sistema de bienestar, y la vez plantea nuevos desafíos y dificultades de coordinación interestatal. A esto se agregan otros problemas políticos e institucionales, referidos

fundamentalmente a la clara identificación de la responsabilidad política de los resultados e impactos de los programas sociales, y a la legitimidad y, por ende, sustentabilidad de estas iniciativas de protección, más allá del ciclo de gobierno.

En segundo término, es pertinente afirmar que la reformulación de las tradicionales políticas de bienestar estuvo pautada por un intento político de conservar de alguna manera –mínima o máxima, según la política social en cuestión– rasgos estructurales y de identificación del viejo sistema de protección. En otras palabras, la desarticulación de la matriz clásica de bienestar no se llevó a cabo de manera radical u ortodoxa en lo referente a su orientación y al diseño institucional establecido.

Por último, se evidencia que la innovación en materia de protección se produjo en aquellas áreas no típicas del *welfare*, como infancia, juventud y género, buscando así, por una parte, incorporar demandas sociales novedosas que no se encuentran estrictamente articuladas al conflicto capital-trabajo, y por otra, responder a una situación socioeconómica caracterizada por la pobreza y la desigualdad que se estaba plasmando en el país.

Es así que la reforma educativa uruguaya en el nivel primario, intermedio y técnico, iniciada en 1995 y en proceso de instrumentación hasta el presente, es un caso de tipo ideal, al menos en su formulación básica, de modernizar el universalismo característico de esta política sectorial a través de múltiples iniciativas, que van desde modificaciones generales de la currícula y propuestas de mejoramiento educativo hasta la introducción de programas focales para aquellos contextos socioeconómicos críticos, pero sin debilitar su orientación universalista básica. Simultáneamente, estos cambios se acompañaron de modificaciones institucionales que tuvieron como centro de acción la estructura organizativa que disponía el sistema educativo previo a la reforma (ANEP-CODICEN, 1999).

Por su parte, el cambio de sistema de seguridad social –independientemente de sus rendimientos financieros y sociales, luego de una crisis económica como la que está atravesando el país desde el año 2002–, en su orientación global, no fue estrictamente privatizador, en la medida en que conservó un pilar de solidaridad o reparto intergeneracional propio del sistema anterior al que articuló con uno nuevo de capitalización individual. A su vez, se llevaron a cabo adecuaciones institucionales en el organismo rector en esta materia –el Banco de Previsión Social (BPS)– y se incorporaron nuevos mecanismos de regulación dirigidos fundamentalmente hacia el pilar de capitalización (Busquets, 2002).

Las revisiones del sistema de salud fueron prácticamente nulas desde la apertura democrática hasta el presente, si bien se reconoce que se realizó una serie de variaciones organizativas en la entidad pública con máxima autoridad en este sector –el Ministerio de Salud Pública (MSP)–,

y también se llevaron a cabo algunas revisiones en los programas de atención primaria en salud, a la vez que se impulsaron nuevas estrategias de salud preventiva. Este conjunto de modificaciones está lejos de constituir un proceso de reforma profunda de esta área (Moreira y Setaro, 2002).

La política de vivienda y regulación territorial es un caso complejo de analizar, dado que el país contaba con diversas organizaciones públicas encargadas de esta problemática. A partir de 1990, se creó un nuevo Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente –MVOTMA– que asume parcialmente esta problemática, ya que parte de sus funciones continúa radicada en algunas de las entidades tradicionales públicas. Pero esta situación de fragmentación de funciones y potestades aumenta en la medida en que programas de regularización territorial, específicamente de asentamientos precarios a nivel nacional, se localizaron en la órbita del Poder Ejecutivo.

Como ya se mencionó, infancia, juventud y género fueron las arenas donde se produjeron las mayores innovaciones, ya que estas políticas sociales no formaban parte del tradicional sistema de protección uruguayo en términos de problemáticas específicas e identificables. La mayoría de las necesidades de estos grupos se atendía a través de las clásicas políticas sectoriales y algunas de ellas no figuraban como temas sociales de la agenda pública. La aprobación de estas nuevas estrategias de protección estuvo asociada o inspirada en el nuevo paradigma de políticas sociales, caracterizado por la tercerización de servicios sociales, la participación de la sociedad civil, la focalización de acciones y beneficiarios, y la integralidad de las prestaciones (Franco, 1996; Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998).

Específicamente en materia de infancia, en particular en referencia a los sectores más desfavorecidos, se constataron importantes cambios. La mayoría de los programas de atención a la infancia carenciada a cargo de la esfera pública se “delegó” a organizaciones civiles, pasando así el Estado a atender directamente sólo una cuarta parte de los niños en situación de riesgo social (SIPI, 2004). A su vez, se implantaron nuevas estrategias de acción dirigidas a cubrir tanto etapas del desarrollo infantil como necesidades no consideradas en el abanico de los programas de protección disponibles. La modalidad institucional que acompañó este proceso de innovación de *policies* fue sumamente variada, pudiéndose identificar tres formatos organizativos:

- Innovación institucional completa: se incluyeron al interior del organismo público a cargo de esta temática, el Instituto de la Niñez y Adolescencia del Uruguay (INAU), algunos de los nuevos programas de atención a la infancia con un estatus institucional

relativamente autónomo y contando con mecanismos de contralor público y social relativamente estructurados.

- Innovación institucional incompleta: refiere a la aprobación de un amplio paquete de tercerizaciones de programas que supuso una serie de reordenamientos organizativos típicos, la creación de unidades específicas (Unidad de Convenios), y la aprobación de mecanismos de regulación en los que primaron criterios jurídicos-contables y en menor medida parámetros técnico-sociales.
- Creación de ámbitos organizativos ad hoc o excepcionales, fundamentalmente adscriptos en la esfera del Poder Ejecutivo-Presidencia de la República, en el que se localizó a una serie de programas sociales fuera del espacio público-institucional especializado en esta problemática (Midaglia, 2000; Entrevistas en profundidad a representantes del INAU).

En materia de juventud se reitera en parte la situación de infancia, con algunas variantes considerables. La atención a este grupo etario, como categoría de población particular, era prácticamente inexistente, y el abordaje que primó en la inauguración de programas específicos que atendieran necesidades de ese sector se asoció a la juventud en riesgo social. A partir del reconocimiento político que este grupo poblacional tenía características particulares, se creó en 1990 una nueva organización pública, el Instituto Nacional de la Juventud (INJU). Esta nueva entidad es pequeña en términos de plantilla funcional y la mayoría de los programas que ejecuta lo hace a través de asociaciones no gubernamentales o civiles y coordina su acción con otras instituciones y programas públicos. Desde su fundación a la fecha, este instituto ha tenido una inserción precaria dentro de la estructura pública, ya que ha pasado por diversas dependencias jerárquicas, y la actual localización institucional se considera provisoria. Al igual que en el caso anterior, existe una serie de iniciativas sociales destinadas a ese segmento de población que están ubicadas fuera del radio de acción directo de esta entidad, es decir, en el Poder Ejecutivo-Presidencia de la República (Entrevistas en profundidad a representantes del INJU).

Por último, resta hacer referencia a las políticas de género. Si bien esta temática estuvo presente desde el comienzo de la reapertura democrática, no se tradujo inmediatamente en la sanción de políticas públicas para abordar esta problemática. Se creó en 1986 una entidad especializada en cuestiones de género en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), que se refundó en 1991, dando lugar al Instituto Nacional de la Familia y la Mujer. Su desempeño, en términos de agencia promotora e implementadora de programas en esta materia, fue muy re-

ducido y de escaso impacto. Recién en 1996 se comenzó a regular sobre las situaciones de violencia doméstica, introduciéndose modificaciones en el Código Penal vigente, que dieron lugar a una política nacional de género que se instrumenta través del Ministerio del Interior (Johnson, 2001; 2002). Por otra parte, se registra un sinnúmero de programas sociales de tipo focal, algunos de ellos provisorios, que en su mayoría se traducen en iniciativas de tipo sectorial que toman como destinatarios a grupos de mujeres con características particulares o, en otras ocasiones, incorporan entre los criterios para seleccionar a los beneficiarios algunos ítems referidos al género. Este tipo de estrategias focales está lejos de constituirse como políticas específicas en esta temática.

De esta breve presentación de las reformas en campo social, resulta evidente que la matriz uruguaya de protección se podría calificar de híbrida, en el sentido en que convive un universalismo revisado en conjunto con nuevas políticas focalizadas dirigidas, fundamentalmente, a los sectores pobres. Esa direccionalidad híbrida no sólo se expresa en las orientaciones de *policies* sino también en la ingeniería institucional que encuadra los diversos programas, produciéndose así una mayor complejización del aparato estatal central que tiende a debilitar la autoridad y la operativa de esa órbita.

Las estructuras institucionales de tipo *by pass* que se utilizaron para manejar un conjunto amplio de políticas sociales podrían considerarse como indicativas de cuestiones diferentes. Por un lado, como expresión de desconfianza política sobre la esfera estatal instituida. Por otro, como recursos de coyuntura para asegurar la celeridad en el lanzamiento de nuevas propuestas sociales, que se diferencian profundamente de aquellas de orientación relativamente universalista. Si esta última fuera una consideración política pertinente, la localización ad hoc de programas sociales sería estrictamente transitoria y por ende cabría esperar una inclusión definitiva de los mismos en el organigrama estatal. Bajo esta óptica, debería esperarse en plazos más o menos cortos que se articularan las estrategias nuevas y reformadas de bienestar en un sistema que poseería un “núcleo central” de prestaciones ensamblado a otro más flexible, constituido esencialmente por programas vinculados a las situaciones de pobreza y vulnerabilidad.

Sin embargo esta suposición se desmorona cuando se constata que desde la década del noventa se recurre de manera sistemática a este tipo “atajos” institucionales, y sólo algunas de las iniciativas sociales que se inscribieron originalmente en estos ámbitos tuvieron como destino la esfera pública instituida (Daverio y Midaglia, 2002).

Cabría entonces indagar sobre las principales razones políticas que llevaron a recurrir permanentemente a la excepcionalidad institucional cuando se disponía de organizaciones públicas especializadas

en temas sociales. La respuesta no es simple y seguramente se encuentre asociada, por una parte, a los altos costos políticos que genera la revisión del entramado público institucional para la promoción de iniciativas y, por otra, a la falta de un acuerdo político o, mejor dicho, de una coalición capaz de impulsar una propuesta abarcativa de reforma social y, por ende, proyectar un sistema de protección a futuro.

Más allá de los motivos que propiciaron este tipo de decisiones, quedaba claramente de manifiesto el estatus secundario de estas nuevas estrategias de protección y el precario respaldo político que generaron, que las tornaba presas fáciles de permanentes modificaciones y hasta suspensiones de acuerdo con los gobiernos de turno. De alguna manera, la reforma pecaba de un concepto de modernización un tanto ingenuo, en la medida que los cambios propuestos en los sistemas de protección podían ser revertidos con relativa facilidad. Aun así, estas iniciativas sociales contribuyeron, en alguna medida, a la renovación del esquema de protección y sobre todo se utilizaron como “muestras políticas” de las líneas de acción predominante que debería poseer el sistema emergente.

LOS DÉFICITS INSTITUCIONALES DE LAS NUEVAS POLÍTICAS SOCIALES Y LA ILUSIÓN DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL

Al igual que en otros países latinoamericanos, en Uruguay las nuevas políticas sociales se plantearon, por una parte, como un medio de suplir las deficiencias de inclusión social que se registraban en el país y, por otra, como una estrategia seria de reformulación del sistema clásico de protección. Este proceso se legitimó en base a un discurso político que resaltaba, entre otros aspectos, la rigidez para responder a diversas demandas, la concentración de beneficios en sectores sociales que disponían de recursos para satisfacer sus necesidades y la ausencia de participación social en relación con las políticas públicas consagradas.

Si bien este país no se ubicaba entre los más deficitarios en materia social de la región, se cuestionaba el rendimiento de la clásica ciudadanía social adquirida (Marshall, 1967) y sus posibilidades de proyección en un nuevo contexto económico.

Emerge así un nuevo debate político y académico sobre las posibilidades efectivas de plasmar una relación favorable entre el funcionamiento del sistema democrático y el ejercicio de los derechos ciudadanos. Por esta razón, los aspectos relativos a los contralores políticos y sociales se tornan esenciales en el marco de las reformas sociales.

Un cambio de orientación en materia de protección que suponga la incorporación de agentes privados y sociales y, por lo tanto, la quiebra del monopolio estatal en la formulación y provisión de bienes sociales, y a la vez cuestione, en alguna medida, el universalismo como orientación básica del bienestar requiere de cambios sustantivos en el

papel y autoridad del agente estatal. En este sentido, la necesidad de reforzar el edificio público bajo nuevos criterios de funcionamiento y revisar o instaurar un mecanismo de rendición de cuentas se vuelve la piedra angular del proceso reformista (Schedler, 1999; O'Donnell, 1999; Cunill Grau, 2000). En caso contrario, se puede producir una situación de balcanización de la órbita estatal, donde prime la descoordinación en torno a las políticas sociales dirigidas a los mismos sectores poblacionales, emerjan nuevas presiones de tenor semicorporativo de parte de la sociedad civil y se abran espacios para reeditar la vieja discrecionalidad política bajo nuevos criterios de acción (Midaglia, 2001).

Los análisis parciales que se disponen sobre el caso uruguayo en relación con los nuevos programas sociales de naturaleza focalizada, que tienen cierta envergadura en términos de cobertura y continuidad, y se concentran en el campo de la infancia y juventud, arrojan resultados confusos.

La fuerte ola de tercerizaciones realizadas en estas arenas de *policies*, atendiendo solamente las que se encuentran enmarcadas dentro de la esfera estatal orgánica, presentan ciertos déficits de regulación difíciles de minimizar. Si bien estas nuevas propuestas sociales cuentan con ciertos controles económico-financieros de los recursos que transfiere el Estado a las asociaciones civiles encargadas de la ejecución del servicio, a su vez, carecen de criterios básicos y comunes de funcionamiento y rendimiento para el conjunto de las iniciativas que operan en la misma arena. Asimismo, se registran falencias en el campo de la supervisión pública profesional asociadas a la escasez de cuadros funcionales para cubrir el territorio nacional. A esto se agrega la ausencia de estrategias de acción sustitutivas diseñadas en caso de suspensión de contratos que minimicen el impacto negativo sobre la población beneficiaria⁶ (Entrevistas en profundidad a representantes de organizaciones públicas con programas tercerizados).

Ahora bien, si a los problemas de regulación planteados se agrega el funcionamiento de otras propuestas que operan en el mismo campo de problemas, pero en un espacio de tipo *by pass* –es decir, fuera del radio de la entidad pública especializada–, las posibilidades de ejercicio de un contralor público básico relativamente coherente se vuelven aún más complejas.

Vale la pena detenerse sobre estos espacios de excepción, ya que además de representar una innovación institucional inédita para la es-

6 Las consideraciones realizadas sobre la nueva modalidad de provisión de bienestar son de carácter genérico y por ende no suponen la inexistencia de algunas propuestas sociales que funcionen de una manera organizada y que cuenten con criterios de evaluación. Simplemente se intentó señalar algunos de los rasgos típicos que tienden a reiterarse en la amplia gama de programas tercerizados.

fera pública, producen un conjunto nada despreciable de consecuencias político-institucionales que afectan en alguna medida la relación entre democracia y ciudadanía.

Más allá de lo planteado en el ítem anterior sobre estos mecanismos, se hace necesario presentar con cierto detalle su modalidad operativa, de manera de evidenciar claramente los impactos políticos que generan.

Desde el comienzo de la década del noventa hasta el presente, se inició un proceso sistemático de ubicación en la órbita del Ejecutivo de una serie significativa de proyectos de reformas en materia social financiados con base en un endeudamiento externo.

Es así que en la segunda administración democrática, se inauguró un Mega Programa de Inversión Social (PRIS), que luego, con el cambio de gobierno, se redefinió como una propuesta más acotada destinada a mejorar la operativa de las organizaciones estatales relacionadas con el bienestar, el Programa de Fortalecimiento de las Áreas Sociales Públicas (FAS), que aún se mantiene en vigencia. En este último gobierno, se incorporaron a esta esfera institucional peculiar una propuesta de regularización de asentamientos urbanos irregulares, el Programa Integral de Asentamientos Irregulares (PIAI), y una importante iniciativa dirigida a la niñez, juventud y familias en situación social crítica, el Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en riesgo (PIAF).

En definitiva, algunos de los problemas sociales más importantes de Uruguay en los últimos quince años, relacionados con la pobreza y, por ende, con los futuros parámetros de inclusión social, dejaron parcialmente de manejarse por los canales institucionales habituales y se transformaron, aparentemente, en un tema de dirección política del presidente de turno.

Las características de este espacio político ad hoc encargado, en parte, de conducir propuestas que atienden la vulnerabilidad social son:

- La esfera del Ejecutivo Nacional asume nuevas responsabilidades relacionadas con el área social, para las cuales no dispone de capacidades organizacionales, experiencia y grupos de expertos propios para la conducción de este tipo de actividades, ya que las mismas no se corresponden con sus funciones clásicas y habituales.
- Un porcentaje importante de los cuerpos funcionales y técnicos que dirigen estos espacios no son empleados públicos. Por el contrario, es personal contratado, los denominados consultores nacionales o internacionales. Este estatus laboral particular se traduce en que este grupo funcional no se rige por los formatos de contratación de la administración pública, en términos de sus retribuciones y de su continuidad en el ejercicio de su tarea. A su

vez, la incorporación de este personal a dicha esfera ha tenido distintas modalidades, que van desde la contratación directa hasta la realización de concursos, que podríamos calificar de relativamente cerrados, sobre la base de pautas establecidas generalmente por el organismo internacional que financia estas iniciativas.

- El rendimiento de estos programas, su *timing* de ejecución, es básicamente evaluado por auditorías externas propias del organismo financiador o a instancias de él. No se cuenta con mecanismos específicos y habituales de contralor político-institucional como el resto de las políticas sociales enmarcadas en la esfera pública habitual. Si bien las partidas presupuestales para estos programas son votadas en el Parlamento, este carece de potestad para pedir rendición de cuentas sobre la modalidad de ejecución del programa y los posibles ajustes efectuados de acuerdo con los términos de referencia originales. La respuesta a las solicitudes de informes que eleve el Poder Legislativo pasan a depender de la “buena voluntad” del Ejecutivo para brindar la información requerida. En definitiva, la información sobre estas iniciativas de protección pasa a tener un carácter semipúblico.

Esta modalidad excepcional de dirigir propuestas sociales, las que a su vez cuentan con recursos financieros nada despreciables cuando se opera en un contexto político-económico con serias restricciones para aumentar el gasto del público, genera una serie de consecuencias significativas, tanto políticas como institucionales.

- La complejización de la matriz institucional encargada de administrar la protección social, incentivando en alguna medida su dualización, ya sea diversificando o duplicando las “bocas de entrada” para que la sociedad civil celebre convenios con el Estado y, simultáneamente, conspire con el establecimiento de mecanismos de regulación relativamente comunes para las políticas tercerizadas que funcionan en la misma arena de acción o campos de problemas.
- Debilita la rendición de cuenta de tipo horizontal, en particular la referida al balance de poder entre los poderes, la llamada *accountability* de balance, en la medida que el Poder Legislativo se mantiene al margen del contralor de estas iniciativas. También se afecta la *accountability* horizontal, denominada asignada, ya que la incorporación de funcionarios o técnicos a estos ámbitos se rige por mecanismos ad hoc a los que imperan en la administración pública (PNUD, 2004).

- Restringe o prácticamente anula las posibilidades de ejercicio de alguna forma de control ciudadano o de *accountability* de tipo societal, en la medida que la esfera del Ejecutivo es impermeable a demandas, sugerencias y supervisiones de la sociedad civil organizada. En su lugar, cabe esperar que se produzcan contactos o negociaciones esporádicas frente a la ausencia de mínimas reglas de juego instituidas (PNUD, 2004).
- Este tipo de conducción de programas sociales se transforma en una suerte de “experimentos únicos” que se agotan en sí mismos. La evidencia uruguaya al respecto indica que con los cambios de gobierno se introducen serios ajustes en esos programas –por supuesto, dentro de los límites admitidos por los contratos asumidos con el organismo internacional financiador– propiciando así el nocivo circuito *stop and go* de las políticas públicas que insume importantes recursos económico-financieros y diluye los posibles resultados alcanzados (Daverio y Midaglia, 2002).
- No favorece y hasta erosiona las capacidades estatales existentes en materia de bienestar, ya que la ausencia de vínculos orgánicos con el aparato estatal y la potencial movilidad de sus cuerpos funcionales impiden que el conocimiento adquirido y la experiencia acumulada en estos espacios de excepción se transfieran a las instituciones públicas-sociales especializadas.
- Por último, importa señalar que se retira de la agenda pública el contenido de estos programas, es decir, se sustrae de la discusión política amplia las opciones sobre políticas públicas. Estos programas se presentan como una respuesta supuestamente “objetiva”, “técnica” y en clave “neutral” para abordar las situaciones de vulnerabilidad social planteada en el país. Se busca así que la emergencia y las posibilidades de inclusión social dejen de ser temas exclusivamente políticos.

En la medida en que estos atajos institucionales utilizados para manejar nuevos programas sociales, pese a ser legales, erosionan las instancias de *accountability* horizontal previstas, tienden a constituirse en espacio de cierta opacidad política, ya que prima una lógica de funcionamiento paralela a la que rige la institucionalidad democrática vigente.

Asimismo, el debilitamiento de los mecanismos de rendición de cuenta tanto intraestatal como social emerge como una contradicción práctica en relación con el discurso político que acompañó los procesos de reforma social. Se criticaron las clásicas políticas sociales no sólo por su inadecuación para atender demandas sociales actuales sino también por propiciar una “perversa” distribución de beneficios favorecida por

las estrechas relaciones entre las burocracias y las clientelas (Álvarez Miranda, 1996). Sin embargo, estas estrategias políticas de sortearse los canales elementales de contralor público no parecen resolver ningún problema. Muy por el contrario, los déficits orgánicos de la dinámica pública quedan en *stand by*, y en algunos casos se agudizan.

La órbita del Ejecutivo está lejos de presentarse como un espacio de bloqueo a los intereses políticos partidarios que habitualmente operaron en la distribución de beneficios sociales, y los “consultores” nacionales e internacionales no se presentan como un antídoto capaz de revertir la pauta histórica de funcionamiento político, más aún si se atiende su forma pseudoprivada de incorporación a estos nuevos programas.

La dimensión de estatalidad de las democracias, aquella que refiere a la construcción de un edificio público que brinde garantías para la toma de decisiones responsable y que su instrumentación se ajuste a los procedimientos instituidos como forma de limitar los posibles manejos discrecionales o corruptos de los bienes públicos, parece debilitarse ante la insistencia de recurrir a atajos institucionales para atender situaciones de riesgo social (PNUD, 2004).

Dichos atajos institucionales y de gestión pública son nada más ni nada menos que la puesta en práctica de mecanismos de corte hobbesianos y, por ende, autoritarios para imponer un pensamiento único sobre las opciones de políticas públicas, encubiertos con un manto de neutralidad técnica que pretende desdibujar la responsabilidad política en materia de protección social. En ese marco, la tan mentada participación social termina siendo más bien una ilusión que una realidad.

LA IZQUIERDA POLÍTICA Y LAS POLÍTICAS SOCIALES

En marzo de 2005 se produjo uno de los cambios más importantes de la historia política uruguaya: después de 170 años una fuerza política que representa a un partido no tradicional asumió la administración política del país. Aunque no era un recién llegado a la política uruguaya –se fundó en 1971, y tenía en sus manos el gobierno del principal municipio desde 1990– la identificación del Encuentro Progresista/Frente Amplio/Nueva Mayoría con el espectro ideológico de izquierda planteaba un conjunto importante de desafíos e interrogantes.

Se trataba de una fuerza política que históricamente había manifestado su preocupación por la distribución de bienestar y la creación o recreación de canales de integración social, expresando así un debate permanente, que aún se mantiene, sobre las posibilidades de articulación efectiva entre las dimensiones económicas y sociales de los modelos de desarrollo que conoció el mundo occidental moderno.

El nuevo gobierno inauguró su gestión en el área social con tres medidas significativas en materia de bienestar: la recreación de los Con-

sejos de Salarios, el lanzamiento de un Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (el PANES) y la creación de un organismo coordinador en este campo, el Ministerio de Desarrollo Social.

Los Consejos de Salarios, en tanto ámbitos institucionales de negociación salarial para enfrentar el conflicto capital-trabajo, se reactivaron luego de que en los años noventa se asistiera a procesos de desregulación del mercado de empleo y se suspendiera este mecanismo de negociación colectiva sin crearse espacios alternativos para dirimir los problemas distributivos. Además, por primera vez en la historia, se extendieron estos instrumentos a los trabajadores rurales, a los que no alcanzaba tradicionalmente la negociación colectiva.

El PANES es un programa transitorio, proyectado específicamente para funcionar en los primeros dos años de gobierno y de tipo focalizado, que centra su operativa en los sectores sociales de menores recursos, específicamente en el segmento considerado en situación de indigencia, es decir, aquellos grupos con serios problemas para asegurar su reproducción mínima.

El programa está estructurado en base a siete componentes (ingreso ciudadano, apoyo alimentario, emergencia sanitaria, educación en contextos críticos –apoyo a escuelas, liceos y educación técnica–, empleo transitorio, mejoramiento de asentamientos precarios, tugurios y casas de inquilinato, y alojamiento de personas en situación de calle) que son indicativos de una cierta orientación integral en la atención a la pobreza. Un rasgo distintivo de esta propuesta es la estipulación de una serie de obligaciones o de contrapartidas de parte de la población beneficiaria en la búsqueda de intentar revertir tímidamente el clásico asistencialismo público, así como la conducta pasiva de los destinatarios.

Simultáneamente se promueve una nueva institucionalidad pública en materia social, con la promulgación de una entidad ministerial encargada, por una parte, de administrar y coordinar diversas estrategias sociales dispersas en el entramado estatal y, por otra, de instrumentar en lo inmediato el Plan de Emergencia. Es así que en materia institucionalidad se dieron los primeros pasos tentativos en pos de reorganizar la operativa fragmentaria en políticas sociales, produciéndose el traslado de un conjunto de programas e institutos especializados a la órbita del nuevo Ministerio, a la vez que se anularon los mecanismos de excepción para conducir las intervenciones sociales. Cabe destacar que los programas trasladados a esta esfera ministerial se asocian con iniciativas de combate a la pobreza y los institutos se corresponden con nuevas demandas sociales, específicamente niñez, juventud y género.

Este tipo de propuestas sociales de emergencia y los cambios de naturaleza institucional, si bien novedosos para el caso uruguayo, cuentan con antecedentes en América Latina. Cabe mencionar, a manera

de ejemplo, el Ministerio de Desarrollo Social y el Plan de Jefas y Jefes de Hogar desocupados en Argentina; el Ministerio de Planificación y Cooperación, y el programa Chile Solidario en Chile; el Ministerio de Desarrollo Social y la iniciativa *Fome Zero* en Brasil; así como el programa Oportunidades en México.

Más allá del acuerdo político y académico en torno a esas iniciativas sociales y organizativas adoptadas por el gobierno de izquierda, es posible afirmar que su operativa y consolidación está pautada por la superación de un conjunto de desafíos políticos e institucionales propios de la matriz de protección sobre la que se instala.

El PANES, como cualquier otro programa de emergencia o de reducción de la pobreza que busca intervenir en diferentes aspectos que constituyen las situaciones de exclusión y vulnerabilidad –y de ahí su carácter relativamente integral–, está obligado a responder a una pregunta obligatoria: ¿qué sucede una vez agotado el plazo estipulado para su instrumentación? En otras palabras: ¿y después qué?

El nuevo Ministerio de Desarrollo Social también está sometido a un conjunto de tensiones que incidirán en su perfil y función como entidad coordinadora de las políticas sociales nacionales. Una de ellas remite a la titánica tarea política de establecer nexos institucionales con el resto de los ministerios sectoriales que operan en el campo social, los que poseen mayor prestigio y capacidad institucional que el organismo recientemente creado. En otros términos, uno de sus desafíos radica en la adquisición de suficiente autoridad en el aparato público para cumplir con los cometidos asignados por ley.

Para ello, es necesario quebrar la lógica partidaria clásica de distribución de bienes sociales, respaldada en un equilibrio exclusivamente político en detrimento de una “lógica con arreglos a fines”⁷. Es decir, los problemas de la inadecuación del sistema tradicional de protección nacional no se centraron únicamente en las pautas clientelares de adjudicación de beneficios, sino en un diseño que privilegió la reproducción de los partidos políticos a través del Estado y postergó su reorganización con miras a enfrentar las situaciones sociales emergentes y modernas.

El proceso de reforma social de los gobiernos anteriores no pareció modernizar y ajustar el marco institucional referente de los

7 La expresión “lógica con arreglos a fines” remite al clásico concepto weberiano de clasificación de los tipos de acción, en este caso específicamente la “acción racional con arreglos a fines”. Esta asimilación conceptual pretende señalar la importancia de la correspondencia entre el sistema de protección y las necesarias condiciones para su proyección futura. Esto significa que la lógica con arreglos a fines está lejos de asimilarse simplemente a la de tipo tecnocrático, puede encontrarse atravesada por intereses políticos pero termina primando el ajuste o utilidad de las políticas públicas aprobadas para satisfacer la reproducción futura del sistema social en su conjunto.

servicios y programas sociales; por el contrario, deprimió y en oportunidades segmentó aún más las prestaciones sociales. Y ello plantea una gran interrogante sobre el papel efectivo que jugará la nueva estructura ministerial en el sentido de imprimirle una mínima coherencia a la intervención pública social

CONSIDERACIONES FINALES

En líneas generales, parece correcto afirmar que la reforma de las prestaciones sociales de la década del noventa en el Uruguay supuso la introducción de un conjunto de innovaciones políticas, relativas a la orientación predominante del sistema y al marco institucional que encuadra a las políticas sociales.

Las modificaciones en términos de orientación radicaron en una “convivencia con escasa articulación” entre políticas sectoriales renovadas y de carácter universalista con nuevas iniciativas de tipo focal y en ocasiones de naturaleza integral.

Desde el punto de vista institucional, se transformó con distinto grado de profundidad un conjunto de organismos estatales encargados de los clásicos servicios sociales, a la vez que se crearon algunas instituciones públicas. Pero el aspecto más novedoso de los cambios institucionales introducidos radica en la utilización recurrente de mecanismos de tipo *by pass* para impulsar nuevos programas sociales. Esta estrategia, que se transforma en un medio políticamente eficiente de llevar a cabo las reformas en la medida en que “sortea” las instancias de contralor político-institucional y por ende controla los potenciales niveles de conflicto que se puedan generar en relación con los cambios promovidos, tiene su contracara en la debilidad que presenta en términos de sustentabilidad y control social. Así manejadas, las reformas son fácilmente reversibles por nuevos gobiernos, a la vez que el control político y social sobre las mismas es, durante su ejecución, casi mínimo.

Enfrentado ese contexto, el actual gobierno de izquierda que asumió en 2005 ha promovido un conjunto de iniciativas sociales e institucionales que se plantean como respuestas, por una parte, a la aguda situación de amplia vulnerabilidad social que se cristalizó en la crisis económica del año 2002, y, por otra, al desorden organizativo en el campo público social.

No hay dudas de que los Consejos de Salarios han generado un mejoramiento de los ingresos de los trabajadores formales, y a la vez recuperan un instrumento tradicional de naturaleza distributiva que dispone de un marco institucional adecuado y que simultáneamente no parece contradecir la lógica económica y financiera regional e internacional vigente. En cambio, el Programa de Emergencia (PANES) se plantea como una iniciativa coyuntural que se agrega sin mayores

articulaciones con el resto de prestaciones públicas dirigidas a los sectores socioeconómicos desfavorecidos. Una de las diferencias de este programa específico con el resto de las propuestas de combate a la pobreza promovidas en las administraciones democráticas anteriores radica en que se enmarca en una nueva organización pública –el Ministerio de Desarrollo Social– sujeta a contralor político-institucional.

En este marco, la expectativa política y académica parece centrarse en la intención y las posibilidades del nuevo gobierno de izquierda para redefinir la matriz de protección emergente luego de varios años de reformas del área pública social, iniciando un proceso de adecuación del edificio de bienestar a la nueva estructura de riesgos sociales, desterrando el ensayismo político y la excepcionalidad institucional. En otras palabras: ¿querrá –y podrá– el nuevo gobierno refundar el sistema de protección social uruguayo? Esa parece ser la pregunta central, y aún parece muy pronto para dar una respuesta.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez Miranda, Berta 1996 “El Estado de Bienestar: veinte años de argumentos críticos” en Álvarez Miranda, Berta et al. *Dilemas del Estado de Bienestar* (Madrid: Fundación Argentaria).
- ANEP-CODICEN 1999 *Proyecto de presupuesto. Sueldos, gastos e inversiones* (Montevideo: ANEP).
- Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria 1998 “Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal” en Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (comps.) *Lo público no estatal en la reforma del Estado* (Argentina: Paidós).
- Busquets, José Miguel 2002 “Análisis comparativo de la reforma de la seguridad social en Uruguay” en *Uruguay: la reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985-2000)* (Montevideo: Editorial de la Banda Oriental/Instituto de Ciencia Política).
- Castellano, Ernesto 1996 “Uruguay: un caso de bienestar de partidos” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (Montevideo: ICP-FCS) N° 9.
- Cunill Grau, Nuria 2000 “Responsabilización por el control social” en *La responsabilización la nueva gestión pública latinoamericana* (Buenos Aires: EUDEBA/CLAD/BID).
- Daverio, Andrea y Midaglia, Carmen 2002 “Itinerario institucional de las reformas de Estado: el caso de las políticas sociales” en *Uruguay:*

la reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985-2000) (Montevideo: Editorial de la Banda Oriental/Instituto de Ciencia Política).

Davrieux, Hugo 1991 *Desigualdad y gasto público en los 80* (Montevideo: CINVE/EBO).

De Armas, Gustavo 2004 *Pobreza y desigualdad en Uruguay. Claves para el diseño de un programa de superación de la pobreza extrema* (Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung).

Esping-Andersen, Gosta 2002 *Why we need a new Welfare State* (Oxford: Oxford University Press).

Filgueira, Fernando 1998 “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada” en Roberts, Bryan (ed.) *Ciudadanía y política social latinoamericana* (San José: FLACSO/SSRC).

Franco, Rolando 1996 “Los paradigmas de la política social en América Latina” en *Revista de la CEPAL* (Santiago) N° 58.

Johnson, Niki 2001 “Informe sobre el Instituto Nacional de la Familia y la Mujer del Uruguay”, mimeo.

Johnson, Niki 2002 “In pursuit of the right to be free from violence: the women’s movement and State accountability in Uruguay”, mimeo.

Marshall, Thomas Humphrey 1967 *Ciudadanía, clase social y status* (Río de Janeiro: Zahar).

Midaglia, Carmen 1998 “Los *by pass* como estrategia institucional de las nuevas políticas sociales” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (Montevideo: ICP/FCS/Udelar) N° 10.

Midaglia, Carmen 2000 *Alternativas de protección a la infancia carenciada. La peculiar convivencia de lo público y lo privado en el Uruguay* (Buenos Aires: CLACSO/ASDI).

Midaglia, Carmen 2001 “Los dilemas de la colaboración público-privada en la provisión de servicios sociales” en Calame, Pierre y Talmant, André (comps.) *Con el Estado en el corazón* (Montevideo: Trilce/Vozes).

Moreira Fernando 2003 “Uruguay: ¿un Estado socialdemócrata?”, Tesis de Licenciatura en Ciencia Política (Montevideo: ICP/FCS/Udelar).

- Moreira, Constanza y Setaro, Marcelo 2002 “Alternativas de reforma del sistema de salud en Uruguay” en *Uruguay: la reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985-2000)* (Montevideo: Editorial de la Banda Oriental/Instituto de Ciencia Política).
- O'Donnell, Guillermo 1999 “Horizontal accountability in new democracies” en Schedler, Andreas; Diamond, Larry y Plattner, Marc (eds.) *The self-restraining State: power and accountability in new democracies* (Boulder: Lynne Rienner Publishers).
- PNUD-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2004 *La democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas* (Montevideo: Naciones Unidas).
- Schedler, Andreas 1999 “Conceptualizing accountability” en Schedler, Andreas; Diamond, Larry y Plattner, Marc (eds.) *The self-restraining State: power and accountability in new democracies* (Boulder: Lynne Rienner Publishers)
- SIPI-Sistema de Información para la Infancia 2004 “Bases de datos sobre programas públicos de infancia y cobertura”.

