

Primera parte

El debate sobre las nuevas políticas sociales

Los rendimientos sociales del tradicional modelo de protección

El agotamiento del modelo de desarrollo de corte proteccionista en el mundo y en la región introdujo una serie de críticas en torno a sus rendimientos en las áreas socioeconómicas objeto de intervención. En este marco se generó una polémica que, si bien plasmó diversas posiciones en relación al carácter progresivo o regresivo de los sistemas de bienestar social, no fue capaz en una primera instancia de entablar un debate cuidadoso y evaluativo que atendiera a los resultados diferenciales producidos en los diversos contextos.

Entre las posiciones más destacadas se encuentran las liberales o neoconservadoras. Las mismas tienen un consenso negativo acerca de los esquemas clásicos de seguridad social, ya que consideran que además de distorsionar el funcionamiento del mercado, éstos benefician exclusivamente a las clases medias, otorgándoles una serie de ventajas económicas al tiempo que excluyen a los sectores sociales más deprimidos. Para esta corriente, la distribución social como apuesta política del *welfare stateno* se alcanzó en su plenitud. Por esta razón, se argumenta, “el tipo ideal” de protección debería consistir en el desmantelamiento total de los sistemas de ayuda, llegándose a propugnar la erradicación de cualquier otra forma de provisión pública alternativa. Sin embargo, esta posición extrema o purista admite algunas variantes en relación a la necesidad de intervenciones estatales puntuales, en la medida en que se reconoce por una parte que la dinámica del mercado no es perfecta, y por otra se diagnostica la urgencia de administrar las herencias sociales negativas del modelo anterior. Bajo estas circunstancias, es posible considerar la existencia de programas públicos estrictamente focales (Pierson P., 1994, pág. 166).

En cambio, para un conjunto amplio de analistas no resulta tan claro que el funcionamiento de los sistemas de *welfare* se haya basado en una lógica do-

minantemente regresiva, de concentración de privilegios y por ende de desatención a los grupos con necesidades insatisfechas.

En relación a este tema, T. H. Marshall, en un trabajo ya clásico, planteó que si bien las políticas o derechos sociales no revierten substantivamente el patrón de desigualdad social imperante en una sociedad, permiten y legitiman la realización de transferencias de recursos de manera horizontal, es decir, al interior de categorías socioeconómicas, posibilitando entre otras cosas cierto grado mínimo de distribución (Marshall, T.H., 1967, pág. 201).

H. Wilensky, por su parte, al analizar las formas de financiamiento de los distintos servicios de protección para una muestra de países europeos, constató que si bien algunos de ellos tenían un carácter regresivo, el resultado del conjunto de las transferencias que sustentaban a dicho modelo generó un saldo neto positivo, ya que incidió favorablemente en los niveles de equidad social (Wilensky H., 1973, págs. 91-92).

G. E. Andersen, ubicado en una línea argumentativa que defiende los resultados producidos por los programas de bienestar, consideró que estos sistemas, en particular los de perfil socialdemócrata, operaban como mecanismos de transferencia de ingresos entre grupos sociales y por ende se transformaban en una fuente de solidaridad e integración social (Andersen G.E., 1990, pág. 27).

Estas últimas apreciaciones tienen un peso relativo para América Latina en la medida que no todos los países del continente instauraron un sistema de bienestar propiamente dicho, y en aquellos que lo tuvieron el grado de desarrollo y las arenas de intervención pública han sido altamente disímiles¹. A esto se agrega que el patrón histórico de desigualdad social de estas sociedades ha sido una fuente importante de diferenciación en relación a otras regiones, el cual se debe tener en cuenta no sólo para realizar evaluaciones consistentes sobre los logros o perjuicios obtenidos en la aplicación de los esquemas de protección, sino también para proyectar nuevos lineamientos básicos de bienestar.

Es posible afirmar que en el continente latinoamericano la discusión política y académica sobre estos temas se volvió en algún sentido aún más sintética y confrontacional que en otras partes, ya que la necesidad imperiosa de instrumentar la reforma socioeconómica en pos de superar las crisis de los años '80 se respaldó esencialmente en argumentos descalificativos sobre el papel desempeñado por el Estado en la conducción de estos países.

El Estado pasó de ser considerado en décadas pasadas un agente dinámico promotor del desarrollo a verse como un obstáculo para el crecimiento económico y social (Evans P., 1992). En oportunidades se catalogó su comportamiento y desempeño en las diversas áreas que tenía a cargo como ineficiente, distorsionante, e incluso corrupto y/o depredador, promoviéndose así su reducción a una mínima expresión.

Los niveles crecientes de pobreza fueron los indicadores más utilizados para subrayar el fracaso del modelo anterior de desarrollo, que no había cumplido con las metas implícitas o explícitas de integración social más allá de los

ciclos de crecimiento y depresión que vivieron estas naciones. En este entorno no hubo lugar para llevar a cabo una identificación o discriminación entre focos deficientes y rescatables de la matriz de políticas públicas vigente, fundamentalmente en el campo social.

Se impuso entonces un “paquete” relativamente uniformizante de iniciativas para intentar modificar los déficits sociales históricos del continente y a la vez mitigar los costos transicionales que suponía el cambio de orientación socioeconómica, sin que se llegara a problematizar la adecuación de esas propuestas para las sociedades de referencia. No fueron tratadas las dimensiones económicas y sociales que en los diversos modelos de desarrollo están íntimamente relacionadas, y más aún, mediatizadas por aspectos político-institucionales. Los esfuerzos se centraron en corregir la situación económica, y las medidas sociales que se anexaban a este proceso eran consideradas como un simple derivado de los éxitos potenciales que introducirían dichas correcciones. Sin embargo, en algún momento debiera repensarse la relación entre economía y política, ya que los resultados económicos suelen ser filtrados e incluso modificados por los legados históricos y por las instituciones políticas vigentes.

Por esta razón, si bien las recomendaciones estuvieron dirigidas a redefinir el papel del Estado, en un primer momento dicha revisión se asoció rápidamente a una reducción global del aparato público y a su retiro masivo de las clásicas áreas que manejaba, incluidas las de naturaleza social (Evans, P., 1992). Sobre estas últimas, las indicaciones apuntaron hacia una privatización de los servicios sociales y/o un traspaso a la sociedad de las prestaciones dirigidas a poblaciones vulnerables. Se argumentaba que los agentes civiles no adolecían de los vicios propios de las burocracias estatales (Pierson, C, 1991), y por lo tanto poseían la capacidad no sólo de instrumentar eficiente y eficazmente un amplio conjunto de servicios, sino también de cumplir funciones de contralor público tendientes a efectivizar los derechos sociales de los sectores “desposeídos” (Bresser C. L., Cunill N., 1998, pág. 44).

La década de los ‘90 fue testigo de un giro en el énfasis sobre los argumentos en relación al Estado, ya que se tornaba imprescindible “cuidar” e incluso recuperar el “edificio” institucional público, porque en caso contrario las nuevas políticas habrían de tornarse insustentables en el mediano y largo plazo (Naím M., 1994, pág. 41). La lógica inicial de la reforma, de reducción indiscriminada del aparato estatal, no parecía ajustarse a los desafíos que suponían las etapas subsiguientes de consolidación de la propuesta. No obstante, las exigencias económicas se mantenían en términos de retiro del Estado de las esferas productivas y de plena vigencia del mercado, aunque dicho agente tendía a dejar de ser el foco de todos los males. Su presencia se tornaba necesaria en este proceso de reformas, ya sea como impulsor de las mismas, resolviendo problemas de acción colectiva (Acuña C. Smith W., 1994), y/o favoreciendo la reproducción de esas iniciativas.

Se admitió que el Estado tendría ahora a su cargo la función estratégica de regular un mercado dinámico y globalizado. Sin embargo, la efectivización de dicha función emerge como un aspecto crítico o un gran desafío político

para los países latinoamericanos, ya que supone la existencia de un Estado fuerte con autoridad y cierta autonomía (Evans P., 1997).

La prestación de los servicios sociales, incluidos los que cubren a las poblaciones carenciadas, no parece escapar a estos nuevos parámetros de referencia, más aún si se considera entre las modalidades plausibles de instrumentación la inclusión de organizaciones de la sociedad civil para su administración y puesta en práctica.

El perfil del nuevo sistema

Frente a la crisis del modelo clásico de bienestar surge una alternativa aparentemente sustitutiva de protección: el llamado Estado Liberal Social. Esta no es una propuesta acabada ni uniforme, aunque de modo general supone la reasignación de recursos públicos para atender la situación de grupos sociales específicos, fundamentalmente los que se encuentran en situación de pobreza o exclusión social. Dicha reasignación presupuestaria no sólo facilita y promueve una reducción del gasto público social, sino que a la vez revela un cambio esencial en la orientación del sistema de asistencia social, ya que implica pasar de un esquema de corte universal hacia otro de naturaleza "residual". Estas modificaciones sustantivas en la direccionalidad de los servicios sociales se ajustan perfectamente a los nuevos parámetros del crecimiento económico, a la vez que alteran el cuerpo básico de políticas públicas inspirado en los derechos clásicos de ciudadanía. En este sentido, la gama de derechos sociales constitutivos del status del ciudadano se encuentra sometida a fuerte proceso de cuestionamiento y revisión.

Es importante señalar que en una primera instancia este cambio de orientación no parece generar graves consecuencias sociales, en la medida en que opera en un contexto donde una proporción significativa de los servicios públicos de vocación universalista de la región ha tendido a deteriorarse, tales como los de educación básica y salud. E. Tenti indicó, al caracterizar la dinámica de funcionamiento de las prestaciones sociales, que "(...) el criterio de la cantidad primó sobre el de la calidad y las coberturas dejan de ser indicadores de satisfacción efectiva de las necesidades básicas de la población (...)" (Tenti E., 1998, pág. 76).

De esta manera se promueven nuevas propuestas de protección dirigidas a problemas y/o sectores específicos -las llamadas políticas de tipo focal o iniciativas anti-pobreza- en las que se prevé la selección de usuarios a través de la comprobación de su situación de carencia y se espera alguna forma de participación. Independientemente de la intencionalidad de estas medidas sociales, sus impactos reales seguramente serán diferenciales de acuerdo al capital social existente en cada país.

Como bien señala J. Nelson, estos programas de ayuda pueden potencialmente ser de gran beneficio para aquellas naciones que cuenten con índices significativos de población en situación de pobreza extrema, por varias razones (Nelson J, 1992, pág. 232):

- a) los estratos carenciados se han beneficiado mínimamente de las tradicionales intervenciones de control estatal de precios, salarios y subsidios sociales dada su inserción en el mercado de trabajo informal y su falta de organización;
- b) la ubicación de este grupo social de acuerdo a la escala de pobreza puede ser determinante para que ciertas ayudas, aunque parciales, jueguen un importante papel en su subsistencia inmediata;
- c) las presiones internacionales y en cierta medida tecnocráticas en favor de propuestas de corte residual pueden transformarse en un incentivo para que los gobiernos decidan responsabilizarse por los sectores pobres, que hasta ahora han sido relegados debido a que su atención no produce altos réditos políticos, dada su escasa influencia para generar opinión pública.

Interesa indicar además que estas propuestas sociales no se encuentran exentas de un conjunto de dificultades en su fase operativa o de instrumentación, que es en parte donde radica su rendimiento. Entre ellas figuran:

- a) la definición relativamente precisa de los grupos beneficiarios, ya que la heterogeneidad de la pobreza complica el establecimiento de indicadores únicos y permanentes. Esto ha conducido a ensayar metodologías especiales para captar a una población que en oportunidades está desagregada en el territorio. A ello se suma otra complicación, fundamentalmente en estos países, referente a la demarcación de la línea divisoria entre pobres y no pobres cuando la situación socioeconómica de los quintiles o deciles próximos más bajos de la escala no es substantivamente diferente. En otras palabras, no se constata una brecha amplia entre los estándares de vida de los grupos calificados como muy pobres y los sectores "populares" incorporados parcial o totalmente al mercado de trabajo en ocupaciones de muy baja calificación (Nelson J., 1992, págs. 232-233);
- b) estipular cuáles son las instituciones públicas y/o privadas que se harán cargo de la puesta en práctica de estas iniciativas cuando se cuenta de antemano con distintas capacidades organizativas. Por una parte están los casos de países que tuvieron un cierto monopolio del Estado en materia social, y se considera que ese estilo de acción frenó el desarrollo de redes espontáneas de ayuda y limitó la participación de las organizaciones sin fines de lucro, obligándolas a manejarse en espacios sociales micro o intersticiales (Naím M, 1994, pág. 38). Por otra parte se ubican las naciones donde la intervención pública fue mínima o prácticamente estuvo ausente y el desempeño de las organizaciones de la sociedad civil fue altamente heterogéneo. En cualquiera de las dos situaciones la localización institucional de estas propuestas no es simple, debido al proceso de aprendizaje al que tienen que someterse las partes involucradas y a la necesidad de establecer algunos contralores políticos efectivos para enfrentar problemáticas de carencias y tornar eficiente el gasto de recursos;
- c) en último lugar se detecta otra dificultad que, si bien es de instrumentación, a la vez está mediatizada por decisiones políticas. La misma con-

siste en establecer fuentes financieras genuinas que permitan la reproducción de esos programas. Cualquier iniciativa de ayuda a sectores carenciados genera expectativas, aunque difusas, en los beneficiarios. Además se está atendiendo principalmente a poblaciones en situación de extrema pobreza, por lo cual la continuidad de esa línea de acción puede ser fundamental para la supervivencia de tales estratos. No se debe olvidar que el éxito de los programas de disminución de la pobreza abarca generalmente a más de una generación, y en consecuencia su continuidad se transforma en un requisito más allá de los cambios de gobierno.

Para las naciones de ingreso medio y con cierta institucionalización de los sistemas de seguridad social, como en el caso uruguayo, la promoción de estas propuestas podría desencadenar consecuencias sociales negativas independientemente de los beneficios y dificultades arriba indicados. En este caso, los sectores que supuestamente resultarían cubiertos por las mismas son relativamente pequeños en relación a los trabajadores formales, estratos semi-pobres y medios que dejarían de contar con el amparo de los tradicionales programas y reglamentaciones sociales. De ese modo, dichos países serían sometidos a la generación de formas de desigualdad social hasta ahora desconocidas. Si bien la teoría económica y los discursos a favor de la liberalización del mercado sugieren que esas pérdidas son pasajeras, y que en el mediano plazo la propia dinámica del crecimiento las revertirá², hasta el momento no se dispone de elementos suficientes que permitan conocer los futuros escenarios de la integración social (Nelson J., 1994, pág. 55).

El camino hacia la implantación de un modelo de protección residual está lejos de ser simple en la medida en que está en juego un sinnúmero de factores domésticos, como por ejemplo las herencias sociales y los mecanismos político-institucionales, y en consecuencia los resultados son y serán ampliamente diversos. Por este motivo se torna imposible e incluso contraproducente elaborar recomendaciones únicas y estándar sobre las *policies* de bienestar que deben instrumentarse. Así como no existió un tipo universal y extensible de *welfare state* (Andersen G., 1990), el denominado modelo residual deberá contemplar la diversidad contextual.

A la luz de la experiencia acumulada en materia social en Latinoamérica es posible evaluar que en los últimos años los esquemas clásicos de bienestar han sido modificados en sus componentes esenciales (como por ejemplo los sistemas previsionales), pero otros programas también de importancia aún gozan de “buena salud” o se mantienen relativamente estables (como por ejemplo los sistemas de educación).

Es posible afirmar, aunque en menor medida que en el caso europeo, que los cambios de orientación se procesaron de manera más profunda en el nivel de las políticas macroeconómicas, industriales y comerciales que en el de los sistemas de protección social, los cuales parecen “sacudidos” en menor grado por las reformas (Pierson P, 1994, pág. 5). Y esto se hace más evidente en aquellos países que contaron con esquemas de *welfare* extendidos e institucionalizados.

De cualquier manera no se deben trivializar ni negar las transformaciones efectivas que ocurrieron en algunos de los programas tradicionales de protección, enmarcadas en un contexto regional donde las políticas de gasto público tienden a continuar una línea de austeridad y de restricción en el mediano plazo.

La reactivación de la sociedad civil como agente de bienestar social

Los procesos de reforma social promueven la idea de resurgimiento de una sociedad civil “naturalmente” solidaria e inhibida en el pasado de expresarse por causa de la presencia distorsionante del Estado en el campo social (Naím M., 1994, pág. 39). En ese sentido, la proyección de las nuevas políticas sociales no sólo requeriría de una reformulación de la órbita pública en sus clásicas áreas de intervención social, sino también de la incorporación de agentes “silenciados” por los antiguos marcos de prestaciones.

La cultura política tradicional, asociada a la conformación de clientelas pasivas de los servicios públicos supuestamente acostumbradas a recibir beneficios de manera discrecional, sería revertida ahora tanto por la presencia del mercado como por el traslado de programas a organizaciones no lucrativas. En definitiva, la reemergencia del universo privado en su versión empresarial o filantrópica se encuentra vinculada a la noción de redemocratización del espacio público, históricamente permeado en estos países por la presencia de intereses corporativos o semi-corporativos que en oportunidades dieron lugar a comportamientos políticos depredadores o al menos no cooperativos en lo que se refiere a la distribución de beneficios.

En este marco las asociaciones civiles adquieren un nuevo status público, puesto que son reconocidas y valoradas en términos de encargarse de la provisión de bienes sociales, en particular los dirigidos a poblaciones pobres y excluidas que carecen de posibilidades de satisfacer sus necesidades vía el mercado. Para asumir estas funciones el Estado les traspasaría servicios y recursos financieros, posibilitando la consolidación del llamado Tercer Sector o Público No Estatal, constituido por diversos tipos de entidades sociales.

Las organizaciones filantrópicas pasarían a convertirse no sólo en interlocutores válidos de la esfera pública, sino también en defensoras o intermediarias de las necesidades de los sectores carenciados. De esta manera la responsabilidad social se distribuiría en la sociedad, promoviendo la participación de nuevos actores en la definición e instrumentación de políticas sociales específicas.

Se considera que este universo no adolece de los habituales vicios estatales, tales como el exceso de centralización, la inflexibilidad frente al cambio de demandas, la falta de especialización para trabajar con grupos vulnerables, y la permeabilidad ante los intereses que cuentan con mayor poder organizativo (Pierson, C., 1991, págs. 200, 201). Al mismo tiempo, se suele adjudicar a este grupo de organizaciones un conjunto de atributos específicos y positivos compartidos, independientemente de su heterogeneidad interna, que los habilitan para asumir los cometidos públicos. Estos rasgos distintivos, en palabras de Bresser P. y Cunill N., refieren a que “(...) la confianza, la dedicación, la so-

lidaridad constituyen (...) una especificidad respecto del sector lucrativo; la flexibilidad (...) y la habilidad para acceder a clientes difíciles de alcanzar son exhibidas como algunas de las mayores ventajas que el sector no lucrativo (...) tendría respecto del (...) estatal” (Bresser P. y Cunill N., 1998, pág. 43). A su vez, dichas características expresan en última instancia una lógica de generosidad social que promueve la creación de “(...) lazos sociales, identidad, pertenencia y por último es un poderoso productor de sentido de la vida” (Tenti E., 1998, pág. 80).

Por este conjunto de razones, dicho sector estaría en condiciones de contribuir a solucionar los problemas de integración social originados tanto en el fracaso del mercado como en la incompetencia de las políticas estatales. De cualquier manera subsiste una serie de dudas relativas a si los atributos específicos de este universo son condiciones suficientes para generar una “sistematicidad socializadora” equiparable a la de un posible Estado responsable y eficiente en el tratamiento de la cuestión social. Se argumenta que la solidaridad característica de este universo es un prerequisite para la formulación y ejecución de funciones sociales, pero sin embargo no garantiza en sí misma la continuidad de las acciones de protección (Tenti E., 1998, pág. 79), y por lo tanto se torna imprescindible la celebración de un compromiso entre la esfera pública y la privada sin fines de lucro capaz de asegurar niveles básicos de certidumbre y previsibilidad.

La consagración de un nuevo contrato público-privado se vislumbra como una alternativa adecuada para enfrentar los agudos problemas de fragmentación social que se registran en las sociedades contemporáneas, y simultáneamente parece no distorsionar los actuales parámetros del crecimiento. Sobre este tema surgen dos tipos de dilemas, uno relativo específicamente a la racionalidad económica implícita en dicho contrato, y el otro referido a la complejidad política e institucional que implica consolidar formatos novedosos de prestación de servicios.

Por una parte, si el mencionado contrato social se establece como un mecanismo de promoción y de corrección de los déficits de bienestar que han padecido los grupos carenciados de estos países, entonces no debería guiarse únicamente por criterios de restricción del gasto público o de abaratamiento de las políticas sociales. Si ésta fuera la orientación que prima, se corre el riesgo de que la participación de esas organizaciones se transforme en un instrumento de recorte presupuestario, en una estrategia asistencial apenas paliativa que refuerza bajo otras circunstancias históricas los bloqueos a la integración social. Esto no significa que el esquema futuro de protección desatienda los aspectos económicos que habilitan su puesta en práctica y proyección, pero ello no es equivalente a regirse simplemente por medidas de índole financiera.

Es un mito suponer que una economía de mercado que contempla privatizaciones y tercerizaciones de los sistemas de seguridad social, necesariamente disminuye el presupuesto público en algunas arenas de políticas. En oportunidades, cuando se pretende sustituir un esquema de protección por otro asegurando las regulaciones imprescindibles para su correcto funcionamien-

to, cabe la posibilidad de que el gasto en ciertas áreas se mantenga inalterado pese a las reducciones en el tamaño del aparato público, siempre que se atienda a la calidad de los servicios ofrecidos. Dicho de otro modo, la tarea de regulación, esencial para el nuevo modelo de desarrollo, es onerosa y no depende simplemente de la dimensión de la esfera pública.

Por otra parte, cuando se analizan los aspectos políticos de ese nuevo contrato social más allá de la veracidad de las bondades adjudicadas al sector civil, se vislumbra una serie de desafíos relativos tanto a las modalidades de regulación en torno a los recursos públicos que se traspasan y a la calidad de las prestaciones sociales que se ofrecen, como al “producto” o impacto social obtenido. Estos problemas no son menores ni para el polo social ni para el estatal.

Importa señalar que el universo civil no dispone de un “antídoto” que garantice de antemano que frente a la asunción explícita de roles públicos sus organizaciones no terminen adquiriendo un perfil similar al de sus antecesores estatales. Su accionar anterior y los atributos que parecen caracterizarlo tal vez sirvan como un patrón de referencia, pero también debe admitirse la posibilidad de que su nueva jerarquía pública opere en un sentido contrario. Al asumir nuevas responsabilidades y funciones sociales, dichas entidades obligatoriamente tenderán en alguna medida a aumentar su especialización, a fortalecer su estructura organizativa, y por supuesto a incorporar una serie de contralores institucionales debido a las regulaciones básicas a las que deberán someterse. Esto implica pasar de una operativa social relativamente independiente a otra que supone rendiciones de cuentas y negociaciones con sus contrapartes estatales. Además este pasaje, independientemente de su propia complejidad, puede llegar a poner en peligro la autonomía de acción y el trabajo social creativo que este tipo de asociaciones encarna.

En relación a la esfera estatal, las articulaciones con la sociedad civil abren también un amplio campo de interrogantes, puesto que tendrán que procesarse cambios en su organización y en los procedimientos vigentes, sobre todo en aquellas áreas en las que se insertan las políticas sociales a ser retiradas de su órbita.

Independientemente de la habitual resistencia a los cambios que emerge en las estructuras con cierta tradición y memoria institucional en el manejo de programas específicos, el Estado es una organización particularmente especial. Dicha particularidad deriva de su largo y conflictivo proceso de construcción, de su envergadura tanto política como funcional, y de las diversas lógicas (administrativas, técnicas y políticas) que operan en su interior (M. Mann, 1986; Behn Robert, 1994). Por esta razón, uno de los desafíos que surgen cuando se asocia con el polo social se relaciona con su capacidad para instrumentar contralores mínimos que sirvan de incentivo para un adecuado desempeño de las funciones delegadas. Debe destacarse que existe el riesgo latente de que en la supervisión prime una estrategia rígida y burocrática que inhiba la flexibilidad operativa de las asociaciones civiles, y termine unificando bajo otros criterios la forma de intervención social. Y si bien la unificación de estrategias de intervención no es un atributo en sí mismo contraproducen-

te, resulta inadecuado para abordar las situaciones heterogéneas que expresan las condiciones de pobreza.

En base a lo expuesto parece evidente que los equilibrios de ese nuevo contrato son complejos y están en estrecha dependencia con las fortalezas, tradiciones y capacidades institucionales de las partes contratantes. A esto se agrega el hecho de que dichas características son diferenciales de país en país y en las distintas arenas de políticas.

Sin embargo, estas variaciones no son abordadas en profundidad cuando se discute la emergencia de un modelo alternativo de políticas sociales. Se tiende a igualar el punto de partida de los contextos sociales en términos de desigualdad y pobreza; a no reconocer las acumulaciones realizadas en el campo social; a tratar al Estado como una entidad compacta, desconociendo su multiplicidad de variantes político-institucionales; y por último a asumir que las organizaciones no lucrativas, a pesar de su diversidad, tienen suficiente capacidad operativa y política como para convertirse en algo más que simples prestadoras de servicios.

Este tipo de abordajes simplifica el proceso de asociación entre los dos universos con historias y marcos referenciales propios, y en consecuencia no problematiza la particular ingeniería social que tendrá lugar para cada arena de política y contexto. De acuerdo a E. Tenti, el secreto de esta nueva articulación público-privada consiste “en encontrar el ‘mix’ más adecuado a las circunstancias, a las condiciones objetivas del desarrollo y por último a las especificidades de cada cultura nacional. De más está decir que no existe arreglo objetivamente adecuado, ya que cualquier construcción institucional duradera requiere un ingrediente necesario: la legitimidad política que, en un contexto democrático, sólo un nuevo ‘contrato social’ puede proveer” (Tenti E., 1998, pág. 81).

Es posible hipotetizar que, independientemente de ciertas orientaciones genéricas en materia social tendientes a una quiebra del monopolio estatal en este campo, el *mix* público-privado emergente tendrá relación con variables políticas y sociales domésticas intransferibles a otras realidades. Y además, los cambios que sufran las partes involucradas en este nuevo contrato en términos de su fortalecimiento y/o debilitamiento sólo podrán evaluarse en el futuro, y serán diferentes según el tipo de política social objeto de revisión.

Las dimensiones de análisis

En base a los planteos teóricos realizados y teniendo en cuenta el objetivo principal de este estudio, referido a los cambios que se están produciendo en las políticas de infancia, que contemplan tanto a la órbita pública como a la privada, se selecciona un conjunto de dimensiones analíticas que apuntan a comprender los nuevos vínculos que se establecen entre estas esferas.

Estas dimensiones representan constructos teórico-metodológicos que permiten evaluar para el caso uruguayo las redefiniciones en las formas de intervención del Estado en un campo social específico, y a la vez valorar las po-

tencialidades de los agentes de la sociedad civil para participar en la formulación de *policies* y hacerse cargo de las prestaciones sociales.

Dichas categorías de análisis posibilitan llevar a cabo un estudio comparativo entre los diferentes programas de atención a la infancia considerados en este trabajo, captando por una parte la heterogeneidad constitutiva del polo social, sus marcos institucionales, propositivos y estrategias de acción, y por otra el comportamiento estatal en este campo.

Para este fin, las principales dimensiones seleccionadas son las siguientes:

- a) la emergencia y los objetivos de los planes de bienestar y de las entidades involucradas en su instrumentación;
- b) la inserción institucional de estos programas y sus múltiples formas organizativas;
- c) la relación Estado-sociedad civil en las distintas iniciativas de protección;
- d) las fuentes de financiamiento que garantizan la continuidad de los servicios;
- e) el grado de involucramiento y de participación de los usuarios y agentes comunitarios en estas políticas;
- f) los logros y debilidades de estas nuevas propuestas que contemplan la incorporación de diversos agentes.

En función de estos ítems resulta posible conocer la direccionalidad de las reformas en el área de la infancia, la sustentabilidad efectiva de los nuevos programas sociales, los formatos institucionales que los respaldan y las cualidades atribuidas al llamado Tercer Sector. En segundo lugar, este análisis permite extraer algunas conclusiones que trasciendan este campo social específico y vislumbrar el perfil que está adquiriendo el nuevo modelo de bienestar.

La matriz de bienestar uruguayo

Génesis y transformaciones del Estado de Bienestar

El sistema de bienestar uruguayo se ha caracterizado por una temprana emergencia. Sus orígenes se remontan a fines del siglo pasado y su expansión se procesa en las primeras décadas del presente siglo (Papadópulos J., 1992; Filgueira F., 1991).

Dicho Estado se estructuró sobre cuatro pilares básicos que pautaron la modalidad específica de integración nacional (Filgueira F., 1991, pág. 17-23), a saber:

- a) la asistencia pública, referida fundamentalmente a los servicios de salud pública, transformando paulatinamente a las organizaciones de caridad privada en instituciones de bienestar reguladas y administradas por el Estado. En una primera instancia estos servicios atendían los proble-

mas que necesitaban de hospitalización o aislamiento (enfermedades infectocontagiosas, la locura y la indigencia), para luego extender su esfera de intervención a la infancia y maternidad con un enfoque mínimamente preventivo. En este último plano, alrededor de 1915 se crearon un hospital especializado para la atención de niños, asilos para la población infantil, una casa de maternidad, y servicios específicos dirigidos a menores hasta los dos años de edad;

b) el otro eje del *welfare* fue la educación pública, definida por ley como laica, gratuita y obligatoria. El primer esfuerzo de la expansión educativa se concentró en el nivel primario, pero a partir de 1912 se experimentó un sostenido desarrollo del grado intermedio y terciario bajo los mismos principios rectores. En la década del '30 el país había alcanzado excelentes índices de expansión de la matrícula y de cobertura educativa inicial y secundaria, ubicándose entre los primeros de América Latina³;

c) la regulación del mercado de trabajo. En los primeros veinte años del presente siglo se consagraron las principales leyes obreras (accidentes de trabajo, indemnización por despidos en 1914, jornada de ocho horas en 1915, ley de protección al trabajo femenino en 1918, descanso semanal en 1920, entre otras) que indicaban la existencia de un mercado capitalista "civilizado", donde había espacios para niveles mínimos de redistribución económica y de justicia social;

d) la política de retiro de la fuerza de trabajo, completando los servicios de protección, que más tarde daría lugar a un sistema de previdencia social de alcance relativamente universal desde 1919 (Papadópulos, J., 1992, págs. 31-70).

Es posible afirmar que este sistema de bienestar combinó de manera excepcional los cuatro pilares arriba indicados y por ende propició la emergencia de una matriz de seguridad social abarcativa, capaz de atender los problemas vinculados a la protección laboral, la transformación económica y la integración social, generando así las bases de una sociedad hiperintegrada e igualitaria.

La constitución del esquema de protección no fue un hecho aislado, sino que se enmarcó en un proceso político más amplio donde se constataba, simultáneamente con la instalación de los servicios públicos de protección, la consagración de los derechos políticos, dando lugar a una ciudadanía de tipo integral (Castellano E. 1995, pág. 8). En este sentido resulta pertinente afirmar que la expansión del Estado de Bienestar y la consolidación democrática formaron parte del mismo proceso. Ello fue posible por la existencia de un sistema de partidos de fuerte arraigo nacional, que tuvo la oportunidad de construir una sociedad alternativa a la tradicional (Filgueira F., 1991, pág. 28).

En síntesis, la base de poder que caracterizó a este país se articuló en torno a los partidos políticos, al Estado y a los programas de bienestar, dejando escaso espacio para que operara, aunque marginalmente, un mercado alternativo en la provisión de bienes y servicios sociales, y propiciando la emergencia de una cultura política fuertemente estatalista (Filgueira C, y otros, 1988).

A mediados de la década de los '50 Uruguay comienza a vivir una prolongada situación de crisis y estancamiento económico derivada de la caída de precios en el mercado internacional de los productos primarios, fundamentalmente los agropecuarios. En un contexto de escasez económica, el Estado de Bienestar empieza a encontrar amenazadas sus fuentes de financiamiento. Sin embargo, esta situación no se tradujo en una reducción o modificación sustantiva del mismo. Al contrario, los esquemas de protección social se mantuvieron prácticamente inalterados, pero funcionando bajo fuertes presiones sociales en pos de una mayor distribución de beneficios. Las crecientes demandas fueron procesadas por el Estado, promoviendo un conjunto de irracionalidades en la política económica y provocando el desencadenamiento de una fuerte crisis fiscal.

La estructura política uruguaya (partidos-Estado-bienestar) se mostraba resistente a introducir alteraciones de importancia que posibilitaran la supervivencia del régimen democrático, propiciando así el desgaste de las estrategias clásicas de mediación política para contener la conflictividad social.

El Golpe de Estado de 1973, que trajo a escena un gobierno militar por doce años, fue el correlato tal vez inevitable de la incapacidad política de la época para redefinir un modelo de desarrollo y protección capaz de contemplar una serie de cambios socioeconómicos en el ámbito nacional e internacional.

Pese a suspender la ciudadanía política y con ello las demandas distributivas, el gobierno de facto no introdujo cambios sustantivos en los lineamientos económicos y sociales. Dicho gobierno no se planteó como meta prioritaria la desarticulación del tradicional *welfare*. No obstante, se utilizaron instrumentos de depresión de las políticas de seguridad social a través de reasignaciones del gasto público que, si bien no revirtieron la matriz esencial de bienestar ni se tradujeron en una reducción del tamaño del Estado, resintieron la calidad y el nivel de los servicios y prestaciones sociales. En el correr de este período el gasto social tuvo un comportamiento variable según sectores y programas, pero al final del proceso se mantuvo en términos globales en los niveles precedentes a la ruptura institucional, ya que en 1964 representaba un 16%, disminuyendo relativamente en 1975 al 14% y finalmente ubicándose en un 13,6% en el año 1984 (Davrieux H., 1991, pág. 16). Sin embargo, este resultado genérico de escasa variabilidad encubrió reducciones del gasto social, especialmente en las áreas de educación, salud y previsión social.

La transición democrática y el primer gobierno constitucional estuvieron pautados por una agenda política articulada sobre dos *issues* estratégicos: por un lado, la forma de asegurar la nueva institucionalidad política; y por otro, la recuperación económica del país, que suponía atender el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más afectados por el gobierno militar (asalariados, jubilados y pensionistas, entre otros).

En un contexto caracterizado por la necesidad de conducir una doble transición (Aramijo L., Biersteker T. y Lowenthal A., 1994), la política y la económica, Uruguay optó por superar las dificultades de esa simultaneidad retardando las reformas económicas: de manera más exacta, implementándolas gradualmente, asegurando en primer término la estabilidad democrática.

El programa económico de ese gobierno se caracterizó por mantener la economía bajo control buscando reducir el importante déficit, que llegaba aproximadamente a un 6% del PBI (Filgueira F. 1991, pág. 69), y dando continuidad a la tímida experiencia de liberalización iniciada en el régimen de facto sin lanzarse a la implantación de reformas macroeconómicas de envergadura. (Nelson J., 1994, pág. 52).

Sin embargo el gasto público social creció entre 1984 y 1989 en un 38% (Davrieux H., 1991, pág. 14) respaldado en el mayor dinamismo productivo generado en ese periodo. Los mayores incrementos se registraron en las áreas de educación (64%) y salud (75%) (Davrieux H., 1991, pág. 26), los sectores que habían recibido menos atención durante el gobierno militar.

Estos aumentos “controlados” del gasto público en las áreas sociales en la primera administración democrática son indicativos de que el gobierno no buscó desmontar el Estado de Bienestar pero tampoco logró restaurarlo en su plenitud, pese a que alivió la situación social de un conjunto de sectores de la población, ya sea restaurando mecanismos de negociación política (Consejo de Salarios), invirtiendo en algunas de las líneas clásicas de intervención pública, o inaugurando una serie de programas focales para atender situaciones de riesgo o emergencia social.

En este último plano se promovió un conjunto de iniciativas relativamente novedosas, que tenían una naturaleza diferente de las derivadas del sistema de protección universalista que había caracterizado al país. Estas nuevas estrategias de asistencia pretendían desarrollar, a través de la participación de asociaciones civiles, acciones selectivas en torno a grupos carenciados, pero se plantearon como propuestas adicionales y complementarias de las clásicas políticas sociales universalistas, sin pretender sustituirlas.

En las administraciones democráticas subsiguientes, cuando ya se encontraban disipadas las amenazas de continuidad del nuevo orden político, se programó una serie de reformas económicas y sociales tendientes a revertir el modelo de desarrollo precedente. Más allá de las resistencias que supusieron las nuevas medidas, se consagró un conjunto de modificaciones sustantivas que supusieron un relativo quiebre de la matriz originaria de bienestar. Entre ellas se encuentran la semi-privatización del sistema de seguridad social, la reforma educativa que busca mejorar la intervención pública en los sectores carenciados, y una serie de tercerizaciones de las prestaciones sociales.

La pregunta que se impone remite a cuál será el nuevo perfil del modelo de bienestar uruguayo teniendo en cuenta sus antecedentes, es decir, el fuerte intervencionismo estatal y los resultados alcanzados en materia de protección.

Las políticas de infancia y los referentes institucionales

Si bien formaron parte de uno de los pilares constitutivos del Estado de Bienestar, los servicios de atención a la infancia se mantuvieron dispersos en una gama de organismos públicos hasta 1934, año en que se aprueba un mar-

co jurídico especializado en materia de minoridad, el Código del Niño, y a la vez se crea un organismo político-administrativo rector de las políticas de infancia: el Consejo del Niño (García S., 1997, pág. 8).

Desde su fundación hasta el momento actual esta nueva entidad sufrió una serie de cambios en el marco público de pertenencia institucional. En una primera instancia pasó a depender del Ministerio de Salud Pública (MSP), evidenciando dicha inserción la medicalización de esas políticas. En 1967 se relocalizó en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). Más tarde se ubicó en el Ministerio de Vivienda y Promoción Social (MVPS) y finalmente, en 1977, en el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), donde se enmarca hasta el presente.

Independientemente de las distintas inserciones institucionales de este organismo, la mera sanción del mencionado Código del Niño y la existencia de una institución encargada de la problemática infantil no sólo deben considerarse como un serio intento de unificar políticas de naturaleza particular, sino también como una indicación de que los programas de infancia pasaron a ser una línea específica de intervención y responsabilidad estatal.

En un principio la estructuración interna del Consejo del Niño se basó en un conjunto de Divisiones que se correspondían con las etapas cronológicas y biológicas relativas al crecimiento del menor. De esta manera se programó una serie de divisiones específicas tales como la Prenatal (protección del niño antes del nacimiento), la de Primera Infancia (protección del niño de cero a tres años), la de Segunda Infancia (protección del niño de seis a catorce años), y la de Adolescencia y Trabajo (protección desde los catorce años hasta la mayoría de edad) (García S., 1997, pág.11).

En 1967 se realiza la primera reestructuración del Consejo del Niño, que supone la introducción de un conjunto de cambios en su organización interna e importantes variaciones en el enfoque técnico prevaleciente, debilitándose la primacía del criterio por edades. Entre las modificaciones principales cabe destacar: la concentración de la atención en el binomio madre-hijo en la División Primera Infancia; la constitución de la División Internados con la finalidad de centralizar los programas de esa naturaleza y también erradicar el carácter asilar de los internados existentes; la creación de la División Servicio Social enfatizando intervenciones dirigidas a las familias biológicas o a la sustitución de esos núcleos; la aprobación de Jefaturas Departamentales en un esfuerzo por unificar las políticas de minoridad; y la aprobación de una escuela de capacitación y especialización de personal que trabaja en el área de la infancia (García S., 1997, págs. 19-20).

Es posible afirmar que dicha reestructuración significó un esfuerzo en la innovación organizativa y en las modalidades de intervención de este campo social, traducido en estrategias de atención que trascendieron el simple control y la represión de los problemas en torno a la minoridad. Estas innovaciones expresaron la presencia de un movimiento que suponía la puesta en práctica de estrategias de revisión del trabajo en este tipo de políticas de infancia junto a un proceso de modernización institucional. Dichos avances ubicaron al país a nivel regio-

nal como pionero en materia de infancia, aunque las nuevas apuestas se paralizaron parcialmente en el período político autoritario, es decir, entre 1973 y 1985.

En la reapertura democrática, particularmente en la primera administración, se abordó nuevamente el tema de la minoridad. En 1987 se aprobó una ley que contempla la creación del Instituto Nacional del Menor (INAME) como un nuevo organismo administrativo en esta arena de políticas que sustituía al viejo Consejo del Niño. El INAME continuó enmarcado en la órbita del MEC. No obstante, se transformó jurídicamente en un Servicio Descentralizado, cambiando así su status institucional en la medida en que obtuvo un conjunto importante de autonomías: entre ellas, la financiera.

En este nuevo contexto el INAME comenzó a revisar sus lineamientos en materia de infancia. Al igual que otros servicios públicos, asumió nuevas problemáticas sociales y en consecuencia programas específicos, e inició un conjunto de tercerizaciones tendientes a redefinir su relación con los sectores privados, en particular con las instituciones civiles que desarrollaban acciones en este campo. Entre los nuevos programas vale la pena mencionar a modo de ilustración los Centros de Atención a la Infancia y a la Familia (Plan CAIF). Esta iniciativa permanece hasta el presente, y su importancia política radica en que desde un inicio estuvo considerada la participación de grupos locales.

El proceso de renovación de los programas sociales dirigidos a esta población ha continuado hasta el presente, y en este sentido interesa mencionar que se viene desarrollando sistemáticamente una transferencia de servicios y recursos hacia organizaciones privadas sin fines de lucro en diversos campos de actividad tales como Hogares infantiles, clubes de niños y refugios. Estas transferencias adquieren la modalidad de convenios entre ambas partes, y como era de esperarse, producen un conjunto de transformaciones tanto en el universo público como en el privado.

Si bien no es objeto de esta investigación analizar en detalle los cambios organizacionales que se produjeron en la esfera del Estado, es pertinente anotar que en el INAME se inauguró una oficina de convenios dedicada a administrar esta nueva modalidad de instrumentación de programas de infancia. Por otra parte, las organizaciones sociales reorientaron sus estrategias de acción, fundamentalmente a través de la Red de Infancia, institución que las nuclea, con la finalidad de negociar políticamente con la órbita pública su forma de participación, y en particular con el INAME.

El tema relativo a la caracterización de este universo civil se abordará más adelante en el capítulo referido específicamente a las instituciones de carácter filantrópico, pero de cualquier manera importa señalar que el cambio de orientación de la política de infancia, al menos en su ejecución, favorece en la práctica la inclusión de nuevos agentes. En este sentido, y traduciendo de manera particular la pregunta esbozada en el apartado anterior, este estudio tratará de responder cuál será el alcance que tendrán estos nuevos convenios público-privados tomando en cuenta las intervenciones tradicionales y las políticas que se están promoviendo, y por ende qué carácter asumirá, en el campo de la infancia, el sistema de protección emergente.

Desigualdad, pobreza y situación de la infancia

Uno de los problemas sociopolíticos clave que debe abordar el nuevo sistema de protección se centra en aliviar y/o revertir las situaciones de pobreza existentes en la región. Este es un tema que además de formar parte de la agenda de los gobiernos latinoamericanos es utilizado por las distintas fuerzas políticas para defender diversos programas socioeconómicos, así como su forma de instrumentación.

Independientemente del manejo político de esta problemática, existe un amplio consenso académico en que la efectivización de la ciudadanía admite ciertos niveles de desigualdad y pobreza tras pasados los cuales se producen serias dificultades de integración social y en el tipo de democracia emergente (O'Donnell G., 1994).

Resulta evidente que los niveles actuales de pobreza en el país, así como en el continente, no son un simple producto de los ciclos económicos, sino también de las opciones de *policies* que las naciones aplicaron en diversos períodos históricos. Existe una extensa discusión sobre la relación entre desarrollo y equidad o redistribución, y más allá de las posiciones diferenciales sobre este punto se reconoce la incidencia de los factores políticos e institucionales en los resultados alcanzados en este plano (Huntington S., 1991).

En la búsqueda por contextualizar la situación de Uruguay en la región, presentamos un breve desarrollo general de la evolución reciente de la pobreza y las estimaciones para las poblaciones en edades tempranas.

Según los análisis del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 1998) América Latina es el continente de mayor desigualdad en el mundo, en donde el sector más rico de la población concentra una mayor proporción del ingreso. La distribución del ingreso indica que las diferencias están dadas entre el 10% superior y el resto de la población. El 5% más rico percibe la cuarta parte de los ingresos, y cuando se extiende esta observación hacia el 10% más rico se visualiza que el mismo concentra el 40%. En cambio, el 30% más pobre de la población percibe apenas el 7,5% del ingreso global. En este marco Uruguay es el país que presenta la mejor situación en la región, puesto que el 10% más rico percibe el 32,3% del ingreso y el 30% más pobre recibe el 9,3% (Tabla 1).

Tabla 1

Distribución del ingreso en grupos extremos para países seleccionados

País	10% + rico	30% + pobre
Brasil	47,0%	5,0%
Chile	45,8%	6,5%
México	44,4%	6,3%
Argentina	35,9%	8,1%
Uruguay	32,3%	9,3%
Costa Rica	34,2%	8,3%
Paraguay	46,5%	4,7%

Fuente: elaborado de acuerdo a datos del BID, 1998.

En la Tabla 2 se presenta, utilizando el índice Gini⁵, la concentración del ingreso existente en la región y la disímil situación que presentan algunos países europeos que no son los más desarrollados de ese continente (como por ejemplo España y Finlandia) en relación a los de América Latina (BID, 1998, pág. 13). Brasil, con un valor de 0,59, es la nación con mayor desigualdad en la concentración del ingreso en Latinoamérica, mientras que Jamaica, con 0,38, muestra el valor mínimo de la región. A cierta distancia se encuentran Uruguay y Costa Rica, con valores de 0,46.

Los estudios sobre este tema realizados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) respaldan la información anteriormente consignada. Dichos trabajos revelan, manejando Ginis calculados para ingresos urbanos, que el orden de estos países en términos de desigualdad prácticamente no se modifica, aunque se constatan ciertos valores inferiores. En este marco, de acuerdo a la CEPAL, Uruguay se posiciona en mejor situación en la medida en que presenta un índice un poco menor al de Costa Rica.

Tabla 2

Concentración del ingreso en países seleccionados

País	Índice Gini BID	Índice Gini ⁶ CEPAL
Brasil	0,59	0,54
Chile	0,56	0,48
México	0,55	0,39
Argentina	0,50 ⁷	0,44
Uruguay	0,46 ⁸	0,30
Costa Rica	0,46	0,36
Jamaica	0,38	-
Países europeos	0,25 a 0,30	0,25 a 0,30

Fuente: elaborado a partir de BID (1998) y CEPAL (1999).

En términos de evolución de los niveles de pobreza en América Latina, la CEPAL considera que la misma ha disminuido en los años '90 (CEPAL 1998, 17-18). En 1980 había en la región un 35% de Hogares con ingresos per cápita por debajo de la línea de pobreza. Esta situación se agravó hacia 1990, alcanzando un guarismo de 41% que luego tuvo una sensible mejoría en 1997, ya que se registró un valor de 36% de Hogares en esa condición crítica. De cualquier manera, el número absoluto de personas en esa situación es altamente significativo, ya que llega a casi doscientos millones.

Por otra parte, se ha señalado para esta región el aumento de la concentración de la pobreza en las ciudades. En 1980 el 46% de los pobres vivía en ciudades, y en 1997 esta cifra se elevaba a un 62% (CEPAL, 1998, pág. 40).

De acuerdo a la información señalada puede afirmarse que en el contexto continental el sitio de Uruguay es favorable, ya que presenta valores sensiblemente mejores que los del resto de los países latinoamericanos en lo relativo a distribución y concentración del ingreso. Esta situación se reitera cuando se

clasifica a los países de acuerdo a los niveles de pobreza urbana. En base a esas categorías clasificatorias, Uruguay con un 6% se ubica en la primera categoría junto con Argentina (Gran Buenos Aires 13%), Chile (19%) y Costa Rica (22%) (CEPAL, 1998, pág. 39). Asimismo, este país registra una distancia significativa aún con las naciones incluidas en ese mismo grupo de pobreza (Tabla 3).

Tabla 3

Hogares urbanos en situación de pobreza según países seleccionados (1996-1997)

País	Pobreza según CEPAL
Brasil [*]	25%
Chile [*]	19%
México [*]	38%
Argentina ^{**}	13%
Uruguay ^{**}	6%
Costa Rica ^{**}	17%
Paraguay [*]	40%

Fuente: CEPAL, 1998. ^{*}1996. ^{**}1997.

Importa destacar que, si bien en el contexto regional Uruguay presenta una situación relativamente “buena”, sin embargo existen otros estudios nacionales que muestran divergencias con las mediciones de pobreza realizadas por la CEPAL. Dichos análisis locales indican la existencia de mayores niveles de pobreza para el país (Centro Latinoamericano de Economía Humana, CLAEH 1998) (Tabla 4).

Tabla 4

Pobreza por área geográfica (% de hogares y personas)

Año	% de hogares bajo la línea de pobreza		% de personas bajo la línea de pobreza	
	Area geográfica		Area geográfica	
	Montevideo	Interior urbano	Montevideo	Interior urbano
1992	16,3	17,3	23,2	25,6
1994	13,6	14,4	19,9	21,9
1995	15,4	15,9	22,4	23,3

Fuente: CLAEH, 1998.

No es objeto de este apartado indagar sobre las diferentes metodologías y marcos conceptuales en que se respaldan las diversas mediciones. Sólo se pretende señalar que aún utilizando los datos de pobreza más desfavorables para el país, de cualquier manera éste sigue manteniendo una ubicación de cierto privilegio en la región.

La evolución de la pobreza uruguaya en los últimos años revela una disminución, atendiendo tanto a la información presentada por los estudios nacionales (aunque menor en este caso) como a la aportada por la CEPAL. Según esta última fuente, la pobreza urbana tuvo un descenso importante entre 1990 y 1997, reduciéndose de un 12% a un 6%. Las causas que identifica la CEPAL refieren a un relativo crecimiento económico, a un aumento de la densidad ocupacional (mayor participación laboral de los integrantes del núcleo familiar) en los Hogares de menores ingresos, y a las transferencias del sector público (superiores a las del resto de los países de América Latina), especialmente la cobertura en jubilaciones y pensiones (CEPAL, 1998, pág. 54).

Más allá de la presencia de estos y otros factores de coyuntura que operaron sobre la problemática, resulta importante considerar que los bajos índices de pobreza que revela este país (utilizando cualquiera de las fuentes de información ya mencionadas) están relacionados con el capital social que posee, producto en parte del tipo de Estado de Bienestar que lo caracterizó, es decir, inclusivo y abarcativo.

Sin embargo, la situación favorable del país en esta materia no lo exime de responsabilidad política frente a los niveles de pobreza nacional existentes, y menos aún en relación a la situación de carencia en que se encuentra la población infantil.

De acuerdo a la Tabla 5 se puede apreciar que un 42,5% de niños entre cero y cinco años en el total del país (excluyendo el interior rural) está por debajo de la línea de pobreza según los estudios nacionales.

Tabla 5

Volumen estimado de niños pobres según estudio local

Zona geográfica	Población (0 a 5)		Número
	Censo de 1996	%	
Montevideo	117.414	41,3	48.492
Interior urbano	178.095	43,3	77.115
Total urbano	295.509	42,5	125.591

Fuente: CLAEH 1998 y ajustado según censo nacional.

Debe recordarse que dicho estudio sostiene la hipótesis de mayor pobreza nacional. Pero sean éstos los datos válidos u otros derivados de las bases de información utilizadas en este trabajo, como la de CEPAL, que supondría una reducción de este porcentaje a menos de la mitad⁹, no puede omitirse el problema de la infancia en situación de pobreza para un país de tres millones de habitantes y con una tasa de crecimiento prácticamente vegetativa.