

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

 La provisión en el territorio como una propiedad del bienestar: estructuras locales en Uruguay a mediados de 1950 **Tabaré Fernández Aguerre**Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay,
tabare.fernandez@cienciasociales.edu.uy; ORCID: 0000-0001-5019-7882**Recepción:** 22 de agosto, 2023**Aceptación:** 19 de diciembre, 2023**Doi:** <https://doi.org/10.36677/qret.v26i2.21875>

Resumen: En este artículo se propone responder a dos preguntas interrelacionadas: 1) el lugar que ocupa el territorio en la conceptualización que se hace del estado de bienestar, y 2) si las variaciones observadas en las prestaciones territoriales a nivel subnacional del Estado de Bienestar podrían calificar para distinguir entre tipos ideales de regímenes.

La tesis que se propone es que el despliegue territorial es una dimensión sustantiva del estado de bienestar; las heterogeneidades espaciales informan de variaciones sistemáticas relevantes para caracterizar un régimen de bienestar específico. El argumento se desarrolla en ocho pasos comenzando por una reconceptualización del bienestar (segunda sección) para abordar la dimensión histórica en términos de los procesos de desmercantilización y desfamiliarización (tercera y cuarta sección). El enfoque institucionalista es recogido en la quinta sección; en tanto que las teorías de las luchas políticas son tratadas en la sexta sección como dos dimensiones que presentan variaciones sistemáticas en el bienestar. El territorio es abordado explícitamente en las tres secciones finales, concluyendo con una medición de las estructuras locales de bienestar, tal como se registraban en Uruguay con base en el Censo de Población de 1963.

Palabras clave: bienestar, desmercantilización, titularidades, territorios, Uruguay

RESEARCH SCIENTIFIC ARTICLES



Provision in the territory as a fundamental property of the welfare concept: local welfare structures in Uruguay around 1950

**Tabaré Fernández Aguerre**

Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay,
tabare.fernandez@cienciassociales.edu.uy; ORCID: 0000-0001-5019-7882

Doi: <https://doi.org/10.36677/qret.v26i2.21875>

Abstract: This article aims to answer two interrelated questions. The first is the role of territory in the concept of the welfare state. The second investigates whether the observed variations in territorial provisions at the subnational level of the Welfare State could qualify to distinguish between ideal types of regimes. The proposed thesis is that territorial deployment is a substantive dimension of the welfare state; spatial heterogeneities provide insights into systematic variations relevant to characterizing a specific welfare regime.

The argument unfolds in eight steps, starting with a reconceptualization of welfare (second section) to address the historical dimension in the processes of decommodification and defamiliarization (third and fourth sections). The institutionalist approach is addressed in the fifth section, while theories of political struggles are discussed in the sixth section as two dimensions that present systematic variations in welfare. The territory is explicitly addressed in the final three sections, concluding with the measurement of local welfare structures as recorded in Uruguay based on the 1963 Population Census.

Keywords: welfare, demercantilization, entitlements, territories, Uruguay

Introducción

En este trabajo se propone contribuir al estudio de los regímenes de bienestar a través de dos objetivos. Por un lado, construir un concepto de bienestar que incorpore sistemáticamente el territorio como una propiedad distintiva fundamental. Por otro lado, aplicar esta definición en la caracterización de las variaciones observadas entre localidades y en las prestaciones para tipificarlas en regímenes subnacionales de bienestar.

Los estudios de bienestar aplicados en Uruguay no incluyen al territorio como fuente de variación sistemática en las prestaciones, de aquí que concluyan en una caracterización uniforme del régimen de bienestar en cada época estudiada (Mesa-Lago, 1986; Filgueira y Filgueira, 1994; Filgueira, 1998; Filgueira y Martínez, 2002; Midaglia, 2012; Martínez-Franzoni, 2007). A su vez, miden indicadores de cobertura, logro o satisfacción, sin contemplar el lado de la oferta de oportunidades que enfrentan los individuos. Finalmente, no permiten formular enunciados sobre el impacto del bienestar en otros procesos socio-territoriales como la migración.

Propongo que, el despliegue territorial de las prestaciones y de las agencias estatales es una propiedad fundamental para caracterizar un régimen de bienestar. Entre los antecedentes próximos más relevantes se encuentra la tesis de doctorado de Rodrigo Rodrigues (2010), apoyada a su vez en las teorías de Huber y Stephens (2001) que denominan a las luchas políticas; concepto referido por otros como *multilevel democracy* de la política social (Sellers *et al.*, 2020; Sellers y Lindström, 2007). En Uruguay, reconozco que la inspiración más importante, aunque rudimentaria, se encuentra en el trabajo del Centro Latino Americano de Economía Humana (CLAEH-CINAM, 1963).

El argumento se desarrolla en ocho pasos, comenzando por una reconceptualización del bienestar en cuatro propiedades —segunda sección— para abordar la dimensión histórica como una quinta propiedad que cubre los procesos de desmercantilización y desfamiliarización —secciones tercera y cuarta—. El enfoque institucionalista es recogido en la sección cinco; en tanto que las teorías de las luchas políticas son tratadas en la sexta sección como dos propiedades adicionales que presentan variaciones sistemáticas en el bienestar. El territorio es la octava propiedad del concepto y es abordado explícitamente en las tres secciones finales; concluyendo con un ejercicio de medición de las estructuras locales de bienestar tal como se registraban en Uruguay con base en el Censo de Población de 1963.

El bienestar como oportunidades tuteladas de satisfacción de necesidades

El término *bienestar* ha sido conceptualizado con diferentes alcances y usos en el campo de estudios de la economía política del bienestar (Zutavern y Kohli, 2021). En consecuencia, una conceptualización más precisa resulta relevante, en particular, cuando se pretende describir la política social desde la década del cincuenta hasta principios del siglo XXI.

Cuatro son las propiedades constitutivas del concepto. En primer lugar, el concepto de bienestar que propongo se fundamenta en el reconocimiento de las *necesidades humanas*, tal como fuera desarrollado por Doyal y Gough (1994). Según estos autores, las necesidades refieren a todo aquello cuya carencia tiene como consecuencia un daño, altamente probable, a la salud y a la autonomía de la persona. Se desagregan en once *necesidades intermedias*, tanto biológicas como psicosociales y ambientales de la vida. La determinación de estas necesidades tiene un fundamento científico: “así, tanto las ciencias naturales como las sociales desempeñan su propia función en la determinación racional de la composición de las necesidades intermedias” (Doyal y Gough, 1994, p. 204). Esta posición ha sido catalogada como *absoluta* y *universalista*, en ocasiones, como *ahistórica*, oponiéndose a un fundamento relativo y particular construido alrededor del concepto de riesgo (Manow, 2021).

Cuadro 1. Necesidades básicas, necesidades intermedias y fundamentos en Doyal y Gough (1991)

Necesidad básica	Necesidades intermedias originales	Fundamentos	Satisfactores (ejemplos)
Salud física	i. Alimentación adecuada y agua potable	Conocimientos biomédicos	Vivienda
	ii. Vivienda que proporcione protección adecuada	Derechos Humanos	Energía doméstica
	iii. Ambiente de trabajo carente de peligrosidad		Regulaciones del trabajo
	iv. Entorno físico carente de peligrosidad		Atención de salud
	v. Salud: Atención sanitaria apropiada		Salud sexual y reproductiva
Autonomía	vi. Seguridad en la infancia	Conocimiento científico-sociales	Cuidados en primera infancia
	vii. Relaciones primarias significativas		Cuidados de personas adultas dependientes
	viii. Seguridad física		
	ix. Seguridad económica		
	x. Entendimiento	Derechos Humanos	Educación Básica
	xi. Seguridad en el control de embarazos y partos	(Segunda generación)	Educación Superior Comunicaciones Salud materno infantil

Fuente: elaboración propia.

En segundo lugar, el bienestar es una oportunidad tutelada jurídicamente por un Estado moderno, que una persona —u hogar— tiene de preservar y desarrollar su salud y autonomía. Al circunscribir el bienestar a la oportunidad, y no al logro, me diferencié de los estudios clásicos que combinan información institucional con de logros (Esping-Andersen, 1993). Algunas necesidades humanas, entendidas científicamente y disputadas políticamente, han confrontado al Estado con una fuerte obligación moral-social de tutela, por tanto, de responder a los daños individuales que conlleva la insatisfacción de una o varias necesidades. Desde la Constitución Mexicana de 1917, los estados se diferencian según las necesidades humanas que han sido jerarquizadas, otorgándoles el estatus de derechos —humanos, constitucionales y naturales—. Esta es una primera fuente de variación en el bienestar.

En tercer lugar, entenderé que las diferencias en el bienestar se observan en los tipos de bienes, servicios y prestaciones que operacionalizan las tutelas. Denominaré *vector* a la combinación de estos elementos. El objetivo del proyecto en curso se restringe a observar cinco vectores: (i) los seguros del empleado, jubilaciones y pensiones, seguridad social en sentido amplio; (ii) el nivel de atención primaria de salud; (iii) la educación primaria y la secundaria; (iv) la vivienda social; y (v) la provisión de electricidad para uso doméstico (Fernández *et al.*, 2023). Los tres primeros son clásicos de este campo de estudios (Manow, 2021). El conjunto se amplió para incorporar dos tópicos poco considerados en la bibliografía: la electricidad y la vivienda. Pero, el conjunto es más reducido que aquel del principal antecedente (CLAEH-CINAM, 1963), no incluye la educación técnica ni los servicios sociales, culturales o deportivos.

La cuarta propiedad la denomino *historicidad*; está referida a las variedades, cantidades y calidades de bienes, servicios y prestaciones —en adelante *canastas*— que se ponen a disposición de los individuos y de los hogares. Las canastas varían en sus definiciones por múltiples razones, destacando dos. Por un lado, porque la operacionalización es imprescindible al distinguir la necesidad (abstracta) de la satisfacción (específica); siendo esta última una decisión política y económica del Estado (Towsend, 1979; Sen, 1982a, 1982b, 1985; Max-Neef *et al.*, 1993). Por otro lado, porque las canastas se modifican al cambiar las determinaciones científicas y jurídicas de las necesidades (Doyal y Gough, 1994). Ambas fuentes de variación son cruciales para una investigación que propone describir 60 años en la historia del bienestar. Esto obliga, por ejemplo, a cambiar la canasta de educación básica, porque desde 1877 hasta 1967, Uruguay tuteló la necesidad de entendimiento a través de la provisión de educación primaria en todo el territorio nacional. La Constitución de 1967 extendió la tutela a la educación media, en consecuencia, la medida deberá incluir la educación primaria para los nacidos antes de 1967, pero la educación media para quienes lo hicieron luego de ese año.

Desmercantilización y titularidades posmercantiles

La quinta propiedad tiene que ver con la fundamentación de las titularidades de acceso. Los regímenes de bienestar clásicamente conforme a cuál fundamento priman. Con base en el enfoque clásico de Marshall (1997), actualizándolo al debate generado por las políticas de transferencias condicionadas (Fiszbein *et al.*, 2009), propongo una primera distinción en torno a: (i) el consumo tutelado por el Derecho Civil; (ii) la indigencia *evidente o probada*; y (iii) la ciudadanía social. Por razones que más adelante serán evidentes, denominaré *posmercantiles* a las tutelas de *indigencia y la ciudadanía social*.

Por defecto, en una sociedad capitalista los satisfactores son mercancías adquiribles por cualquier individuo con base en el Derecho Civil. Sobre esta base, la primera determinante del nivel de bienestar, así como de las consecuencias en términos de desigualdad, es el ingreso, por tanto, su posición en la estructura económica.

En las sociedades precapitalistas, el acceso a los satisfactores estaba apoyado en la solidaridad de la red familiar extensa, en la vecindad, y en la asistencia social —caridad o filantropía—, tanto privadas —religiosas— como públicas. Cada persona tenía una *titularidad* para acceder al bienestar derivado de su posición en las relaciones sociales en el territorio, en el sentido que Sen (1982a; 1982b) le diera a aquella noción. El éxito del mercado como mecanismo de distribución debilitó aquellas titularidades *premercantilistas*. Sin embargo, ante la coyuntura de ingresos laborales bajos, contraídos o ausentes —por ejemplo desempleo, enfermedad o edad—, la tutela en términos del Derecho Civil resultó insuficiente. De aquí que la provisión de ingresos, complementarios o supletorios a los laborales, se convirtió en un problema crítico de política social que dio lugar al pilar de la previsión a través de seguros públicos (Esping-Andersen, 1993).

La primera extensión posmercantil de las titularidades fue consecuencia de los problemas dramáticos de integración social creados por el capitalismo, al producirse eventos dañinos como crisis económicas, escasez, o los cierres. Frente a estos, la Inglaterra del siglo XIX promulgó Leyes de Pobres, poniendo a disposición un estipendio y una canasta a la cual podría acceder todo individuo que probase su condición de pobre. Denominaré a esta titularidad como *indigencia*. Tuvo un carácter particular, transitorio y extremo. Hoy persiste este enfoque residual, supletorio y transitorio de la política social a través de programas focalizados en la pobreza: las canastas de alimento de Fome Cero, en el primer Gobierno de Lula; el Seguro Popular del Programa Oportunidades de México durante el Gobierno de Vicente Fox; o la atención de Salud en Uruguay, hasta 2007.

Las leyes de Bismark de protección social al trabajo crearon seguros garantizados por el Estado que conllevan un segundo tipo de desmercantilización de las oportunidades (Hofman Öjenmarck, 2009). El trabajador accidentado, desempleado, enfermo o envejecido tiene derecho a una transferencia monetaria

y a una canasta que varía según su pertenencia a categorías laborales preestablecidas y habiendo hecho contribuciones anticipadas. La denominaré *titularidades laborales*. Un ejemplo de esta titularidad se encuentra en la seguridad social de Uruguay desde la creación de la Caja Escolar en 1898 hasta la creación del BPS en 1967 (Vanoli, 2023).

Finalmente, en la posguerra, Inglaterra creó el *National Health Service* impulsado por Lord Beveridge (Grosios *et al.*, 2010). Esta es una desmercantilización que adopta la forma de tutela universal y gratuita donde cualquier persona tiene el mismo derecho de acceder a una canasta sin relación con su posición social, condición frente al mercado de trabajo, incluso, sin condicionamiento a su ciudadanía política. Restringiré a este caso el término de *titularidad por ciudadanía social* de Marshall (1997). En Uruguay, el más nítido ejemplo es la Educación Primaria en Uruguay desde 1877 (Wilkins, 2022). También, es el caso de la electricidad de uso doméstico, en que el Estado contempla varias tarifas sociales, no cobra la extensión del tendido eléctrico para la distribución en áreas rurales apartadas, o incluso suspende el cobro por contingencias decretadas (Bertoni, 2011).

En síntesis, la emergencia y preminencia de titularidades posmercantiles constituyen una de las diferencias sistemáticas e institucionales, que autores como Gosta Esping Andersen y Evelyn Huber propusieron para modelizar distintos regímenes de bienestar (Esping-Andersen, 1993; Huber y Stephens, 2001).

Desfamiliarización y titularidades pre-mercantiles

Ahora bien, la quinta propiedad no queda cubierta adecuadamente por el alcance que tengan las titularidades posmercantiles. Las teorías feministas han destacado la necesidad de describir y conceptualizar qué lugar ocupan las mujeres en la producción de oportunidades de bienestar, con base en titularidades familiares —intradomésticas— y de parentesco —no residentes—. La tesis es que restringir la observación al Estado o al mercado resulta en un sesgo que oculta el aporte de la mujer, tanto las del núcleo doméstico como las mujeres de la comunidad (Ciccia y Sanisbury, 2018; Martínez-Franzoni, 2007; Aguirre, 2003; Ungerson, 1990).

Esta provisión de bienestar no estuvo mercantilizada hasta muy avanzado el capitalismo, en particular, fuera de las zonas más urbanizadas. Una canasta amplia de prestaciones, tales como el cuidado de menores, enfermos y ancianos; además de la producción, preparación y conservación de alimentos; la higiene del hogar y del cuidado de la salud; han estado provistos por las mujeres, dentro de esquemas centenarios de división sexual del trabajo.

La creciente visibilización de esta titularidad ha dado lugar a la conceptualización de un nuevo eje de procesos de cambio denominado *desfamiliarización*. Es de advertir que este tiene dos especies distintas según su dirección: por un lado,

la sustitución del trabajo de la mujer por parte de compras en el mercado —lo que concluyen en titularidades de consumo—. Por el otro, a la sustitución del trabajo de cuidado por servicios públicos —con la consiguiente extensión de la ciudadanía social—. Ambas especies están relacionadas con el despliegue en el territorio de las oportunidades provistas por el Estado.

Actores, coaliciones y pactos para el bienestar

Propongo extender las cinco propiedades estáticas que le he atribuido al concepto *bienestar* hacia una sexta propiedad relacionada con los actores, las coaliciones y los pactos que participan de su génesis. La pregunta a responder aquí es ¿cómo emergen, extienden y sustentan las titularidades? El bienestar, en tanto oportunidades de satisfacer necesidades humanas, difiere sistemáticamente según la lucha política que respaldó su tutela (Esping-Andersen, 1993; Huber y Stephens, 2001). Esta teoría de la lucha sostiene que la acción colectiva, el conflicto y la negociación entre actores políticos, sindicales y empresariales ha sido el motor de la extensión de las titularidades posmercantiles.

Entre los actores, el papel central lo tienen los partidos políticos y la representación institucional que asumen en las categorías sociales específicas tales como obreros, campesinos, terratenientes, empresarios agrícolas, comerciantes, industriales, comerciantes. Una primera diferencia sistemática vincula las mayorías electorales sostenidas —demócratas, conservadoras o socialdemócratas— con las titularidades organizadas en la política social. Otra diferencia sistemática que aluden los autores es la existencia de una central sindical única o perdura la fragmentación entre actores socioeconómicos, en particular, el sindicalismo cuando está fragmentado en organizaciones antagónicas por su base ideológica —sindicatos anarquistas, comunistas, socialistas, nacionalistas, peronistas, etcétera—.

La concesión de titularidades difícilmente pueda ser obra de un *demiurgo social* por más que una historia oficial quiera idealizar la lucha política de algunos líderes —por ejemplo, Perón en Argentina o Batlle en Uruguay—. En su lugar, es más útil indagar en coaliciones que abogaron por la concreción de demandas, y con qué otras coaliciones competían, aun cuando hayan sido efímeras (Le Bourhis *et al.*, 2017). Lo interesante de la idea de coaliciones es, heurísticamente, útil tanto para el análisis de la génesis a nivel nacional como en territorios particulares.

La noción de pacto social ha sido utilizada para señalar o resumir el resultado más perdurable de las negociaciones, así como su erosión y sustitución, por ende, de la definición de una matriz de políticas de bienestar financiables y exigibles. (Brachet, 1995)

Tal como he antedicho, el estudio de actores y de las coaliciones que conforman ha estado tradicionalmente vinculado a partidos, sindicatos y organizaciones empresariales de la arena política de los países capitalistas desarrollados. Propon-

go una extensión mayor para comprender otros tipos de actores susceptibles de ser observados en el territorio: los religiosos, los empresariales y los sociales. En particular, resulta importante pensar que pueden crearse titularidades a nivel local que no se corresponden con las clásicas de la teoría, tales como el *clientelismo*.

Institucionalidades y organismos

Los enfoques institucionalistas propondrán que el primer paso para analizar la configuración de un Estado Social es la creación o el rediseño de las entidades estatales a las que se le atribuye la provisión. ¿Cuándo fue creado cada organismo estatal especializado?, ¿tienen atribuciones de regulación o de prestación?, ¿qué especialización técnica y autonomía política tiene cada uno de los organismos?

Las tutelas tienen una naturaleza dual que me interesa destacar. Por un lado, las necesidades tuteladas que definen el bienestar difieren al traducirse y expresarse en cada política social, adoptando un significado particular en términos de un haz de derechos, garantías y obligaciones que el Estado asume (Zutavern y Kohli, 2021, p. 245). Cada una de estas tutelas sectoriales no es necesariamente consistente con otras tutelas. En consecuencia, el estudio de la heterogeneidad de las necesidades tuteladas por cada política social ha sido un primer fundamento para conceptualizar diferencias específicas en el bienestar y avanzar en la definición de modelos de bienestar (Manow, 2021). Por otro lado, la oportunidad de satisfacción resulta en procedimientos reglamentados, arreglos organizacionales y otras circunstancias particulares en el tiempo y en el espacio. La eficacia de las oportunidades tuteladas se observará en los organismos especializados y sus capacidades. A su vez, la observación sobre el tiempo en que se crean y cómo se diseñan los organismos públicos permite describir diferencias sistemáticas entre el bienestar, tal como lo hiciera Mesa-Lago (1986) cuando agrupó a los países latinoamericanos en tres tipos históricos de provisión de seguridad social: (i) tempranos o pioneros, Brasil, Cuba y Uruguay; (ii) intermedios con sistemas unificados en los años cuarenta y cincuenta, ubicando a Colombia, México, Costa Rica y Venezuela; (iii) tardíos y fragmentarios, incluyendo Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú.

Los principales organismos del bienestar uruguayo fueron creados al comienzo del siglo xx, a impulso del reformismo del Primer Batllismo (1903-1933) y adquirieron un diseño institucional especializado en lo técnico y el estatus de *servicios descentralizados* o *entes autónomos* (grado de descentralización respecto al Poder Ejecutivo) a través de las reformas constitucionales de 1918 y 1934 (cuadro 2) (Fernández y Vanoli, 2023).

Cuadro 2. Fecha de la primera norma por la que se inicia la prestación pública de bienestar en los vectores seleccionados

Año	Norma	Área	Nombre
1877	Decreto Ley N° 1350	Educación Primaria	Decreto Ley de Educación Común
1895	Ley N° 2408	Salud	Consejo Nacional de Higiene
1896	Ley N° 2436	Seguros sociales	Caja de Jubilaciones y Pensiones Escolares
1904	Ley N° 2910	Seguros Sociales	Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles
1910	Ley N° 3724	Salud	Asistencia Pública Nacional
1912	Ley N° 3939	Educación Secundaria	Creación de 18 Liceos Departamentales
1912	Ley N° 4273	Electricidad	Usinas Eléctricas del Estado (luego UTE)
1934	Ley N° 9202	Salud	Creación del Ministerio de Salud Pública (MSP)
1937	Ley N° 9723	Vivienda	Instituto Nacional de Viviendas Económicas (INVE)
1967	Ley N° 13640	Vivienda	Movimiento por Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR)

Fuente: Elaboración propia con base en Fernández y Vanoli (2023).

Propongo el término *especialización del Estado Social* al proceso de creación de nuevas institucionalidades especializadas. Tal creación de organismos se correspondería con dos tipos de atribuciones: regulatorias o de fiscalización; y distributivas o prestatarias. Destaco la idea de especialización funcional porque en el plano más general, esta construcción institucional implica la creación de *capacidades del estado* en el sentido en que Mann (1984) le diera a este término. El Estado Social se construye mediante la creación y financiación de burocracias especializadas (técnica y administrativamente), en la distribución o provisión de tipos específicos de canastas de bienestar, sin descartar la posibilidad de que puedan ser actores en la creación de conocimientos y generadores de innovaciones en su vector.

En síntesis, cada vector se configura institucionalmente a través de una especialización en términos de uno o más organismos, cada uno de los cuales desarrolla su burocracia para producir, distribuir o prestar canastas que operacionalizan oportunidades tuteladas. En el caso de los vectores de educación y vivienda, cada uno tuvo más de una institucionalidad, por tanto, la posibilidad de localizar más de una agencia en cada territorio.

El despliegue territorial como propiedad del bienestar

Los enfoques precedentes consideran cada país en su unidad: soslayan la heterogeneidad de las oportunidades originadas en el proceso mismo del despliegue territorial de las tutelas, las coaliciones, los pactos y la especialización institucional. Por un lado, la distribución de las canastas de satisfactores delimitadas por cada política social debe localizar agencias en el territorio. Por otro lado, la localización o su ausencia impactan sobre las relaciones sociales locales creando grados diferenciados territorialmente de desmercantilización o desfamiliarización. En el primer caso, la delimitación del problema conforma una tríada de tutelas, organismos y dependencias locales que suele abordarse principalmente ya sea en los estudios de caso sobre la implementación de las políticas, ya sea en los estudios sobre descentralización del estado. En el segundo caso, el acento está puesto en los cambios de la sociedad local, más que en el estado, y suele abordarse en los estudios del desarrollo local. Aquí propongo sistematizar esas diferencias en una tipología subnacional de bienestar.

Específicamente, denominaré *despliegue territorial del estado social* al cruce de estas propiedades y argumentaré que son fundamentales para diferenciar sistemáticamente entre estados de bienestar. No es suficiente contemplar la tutela jurídica, es necesario que la oportunidad y la canasta de satisfactores estén accesibles territorialmente. Esta diferencia remite a lo que Amartya Sen (1982a; 1982b) llamó *titularidad*, una noción que atañe tanto al plano jurídico de una tutela, a la institucionalidad especializada para su provisión, así como a la eficaz concreción en un territorio y tiempo específico.

Esta tesis se apoya en un primer argumento cuyos elementos han sido establecidos con anterioridad. Las necesidades humanas tuteladas jurídicamente y operacionalizadas en términos de canastas y organismos, deben estar disponibles espacialmente para los destinatarios de la política. El concepto de titularidad destaca las reglas y dependencias a través de las cuales las personas pueden actuar para obtener un bien, un servicio o una prestación al que tiene legítima pretensión. Esto diferencia teóricamente el bienestar entendido como necesidades reconocidas y tuteladas en términos constitucionales y legales, del bienestar como titularidades, esto es oportunidades distribuidas y organizadas territorialmente.

Al primer argumento genérico, agrego un segundo. La proximidad espacial es una propiedad particularmente relevante para varios servicios y prestaciones tuteladas de las personas, sin las cuales no existiría una oportunidad real de satisfacción. Por tanto, la presencia o ausencia de una dependencia proveedora permite diferenciar sistemáticamente los territorios en términos de titularidades de bienestar. Un primer ejemplo crucial son las escuelas primarias. Estas deben ubicarse próximas a donde viven los niños, para que el desplazamiento no resulte un desincentivo para la asistencia escolar. En el temprano estado social uruguayo, el criterio de proximidad en la localización de la escuela fue consa-

grado en el Decreto Ley de Educación Común de 1877, creado por la Dirección General de Instrucción Pública (artículo 15). Sin embargo, hacia 1963 carecían de titularidad educativa casi un tercio de las 1,101 localidades (Wilkins, 2022). La triada tutela, institucionalidad especializada y dependencia local solo cubría una parte del territorio, a pesar de que el derecho —y obligación— de recibir educación primaria estaba consagrado en la Constitución desde 1918 y de una institucionalidad universal.

La atención de salud es un segundo ejemplo. Fue estipulada en la ley que creó la Asistencia Pública Nacional en 1910, ratificada en la Ley del Ministerio de Salud Pública (1935). Ambas únicamente tutelaron su gratuidad a quienes probaran su indigencia. De no verificarse esta situación, debía pagarse la atención pública o recurrirse a la atención privada. El diseño de los sucesivos organismos públicos, que tuvieron la atribución de atender la salud, estableció el procedimiento para el ejercicio del derecho, pero no incluyeron criterios para la provisión territorial. Por tanto, la localización espacial de las unidades asistenciales públicas en el territorio uruguayo resultó un problema no abordado por la política social por más de cien años. A mediados de los años cincuenta, el Instituto de Teoría y Urbanismo (ITU), de la Universidad de la República asesoró al Ministerio de Salud Pública (MSP), presentando un plan para racionalizar la prestación del nivel primario y secundario en el territorio con base al tiempo de desplazamiento medio razonable que se esperaba recorriera una persona para llegar a una unidad asistencial (ITU, 1955). Sin embargo, la tutela, institucionalidad especializada y dependencia local, excluía al 80 % de las localidades censadas en 1985. Es decir, si bien estaba tutelada la asistencia gratuita de salud a los indigentes desde 1912, no existía la titularidad correspondiente a esta necesidad en la mayor parte de las localidades del Uruguay hasta la segunda década del siglo XXI.

El tercer argumento desborda el análisis sectorial de la descentralización y postula que la localización es un acto de producción social del espacio que lo transforma en tres aspectos distintos: la matriz de las relaciones sociales, la representación categorial y los espacios de representación política (Lefebvre, 2013; Paasi, 1986). Un ejemplo resulta la provisión pública local de energía eléctrica para uso doméstico. El suministro local modifica el costo de la energía, en la medida en que la infraestructura de la extensión de la red eléctrica y la tarifa paga suele subsidiarse por el estado. En segundo lugar, la provisión pública minimiza el mercado privado de combustibles fósiles (leña, carbón, supergás). En tercer lugar, habilita un cambio en las prácticas domésticas de alimentación al hacer posible el uso la cocción eléctrica y la conservación por enfriado. En cuarto lugar, modifica la producción que el hogar hace (sea para el autoconsumo como para la comercialización) al permitir o abaratar la preparación de dulces, mermeladas o salsas que requieren cocciones prolongadas. Finalmente, y no menos importante, la electricidad extiende las horas de vigilia a la vez que

habilita la llegada al hogar de nuevas formas de comunicación como la radio, la televisión, y actualmente, los dispositivos conectados a Internet. Básicamente, la localización crea una titularidad fundada en la ciudadanía social al modificar múltiples formas de participación en estilos de vida socialmente generalizados.

Metodología. Localización en el territorio del Estado Social en Uruguay hacia 1963

La aplicación del concepto del bienestar y la sistematización de las diferencias territoriales es abordada a través del análisis de cluster del despliegue de las agencias públicas a nivel de las localidades urbanas del Uruguay existentes a mediados del siglo xx.

En el marco del proyecto de investigación “Territorios, estructuras de bienestar y desigualdades” financiado por la Comisión Sectorial de Investigación (CSIC) que el autor dirigió entre 2021 y 2023, fue relevado el año de instalación, de clausura o reapertura de cada agencia y la calidad de sus prestaciones para cada uno de los cinco vectores de bienestar y para cada organismo establecido hasta 1955. Esto permitió configurar *canastas* públicamente provistas en cada localidad distinguidas según calidad y cantidad de prestaciones. Por ejemplo, en la salud, el MSP prestaba atención primaria en unidades asistenciales de complejidad mínima (policlínica rural) hasta el hospital de referencia nacional. La fuente de información fue el archivo oficial de los documentos administrativos de cada institución prestadora (Fernández y Vanoli, 2023).

El universo está conformado por todas las localidades identificadas en el IV Censo de Población 1963 de Uruguay, coordinado por la Dirección General de Estadísticas y Censos. Un extenso trabajo de georreferenciación que permitió construir un panel con todos los poblamientos desde la Colonia hasta el censo de 2011 (Fernández y Wilkins, 2019). Entre principios y mediados de siglo, hubo en Uruguay un descomunal crecimiento urbano pasando de 326 localidades, identificadas por el censo de 1908, a 1,101 localidades en 1963 (Fernández *et al.*, 2021). En total, 2,228,473 personas residían en ellas, lo que representa el 85.9 % de la población total de Uruguay. La mayoría de los análisis que presento aquí excluyen la población rural, también, aquella residente en el Departamento de Montevideo, donde se asienta la capital de la República.

Fue utilizada la técnica del análisis de cluster de tipo jerárquico, con el método de Ward y la medida de Dice-Sorensen. El dendrograma fue *cortado* aplicando la regla de Duda-Hart, seleccionando la solución con menor varianza intracluster (Everitt *et al.*, 2011). El procesamiento se hizo en el paquete STATA 16. Las localidades no capitales fueron agrupadas en 17 tipos a los que se agregaron como tipos específicos la ciudad de Montevideo y las 18 capitales departamentales (Cedrez *et al.*, 2023).

Resultados (I): localización en el territorio del Estado social

La tabla 1 muestra el despliegue territorial del bienestar a fines de los cincuenta. El primer panel muestra que, si bien una proporción muy importante de localidades (30.9 %) carece de alguno de los vectores de prestaciones públicas analizadas, representa solo una minoría la población urbana (2.5 %). En el otro extremo, la mayor diversidad de vectores está concentrada en un mínimo de localidades (2.8 %), pero que representan el 42.7 % de la población nacional.

El segundo panel muestra la localización de cada vector. Tres son los más extendidos hacia mediados del siglo xx: la escuela primaria pública, la asistencia primaria de salud y la electricidad. En la literatura existe un amplio consenso al señalar que la desmercantilización de la educación primaria es un atributo universal de todos los tipos de estados de bienestar, por lo que, Uruguay puede evaluarse como exitoso en este despliegue la última columna de cobertura de la población objetivo (Wilkins, 2022; Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico [CIDE], 1965). Casi un tercio de las localidades carecen de este servicio, aunque de nuevo, proporcionalmente es una exigua minoría de la población urbana (3 %).

Tabla 1. Despliegue territorial del Estado Social en Uruguay a fines de los cincuenta

[1] Según número de vectores en la localidad	% Localidades	Pob. obj.	% Pob.obj
0	30.9	34576	2.5%
1	49.9	103285	7.4%
2	7.3	41871	3.0%
3	6.7	115708	8.3%
4	2.5	135730	9.7%
5	2.8	595033	42.7%
[2] Según el vector público existente en la localidad			
Escuela pública (rural o urbana)	67.7	987744	70.9%
Atención Primaria (hospital o policlínica)	15.2	851899	61.2%
Sólo policlínica	10.3	191301	18.6%
Agencia de la Seguridad Social (industria y comercio, rural)	3.7	680393	48.9%
Electricidad para uso doméstico	17.0	881134	63.3%
Complejo de viviendas sociales	4.6	649135	46.6%

Fuente: elaboración propia con base en el panel de localidades CSIC proyecto I+D "Territorios, estructuras de bienestar y desigualdad" (Fernández *et al.*, 2023).

El vector está localizado en el 15.2 % de las localidades, aunque en ellas viven cuatro quintos de la población urbana. La localización es aún más restringida geográficamente si se considera sólo el tipo de unidad asistencial policlínica, puesto que era atributo del 10.5 % de las localidades. Esta distinción es fundamental dada su precariedad técnica, administrativa y financiera; la mayoría de las policlínicas solo tenían presupuestado un cargo de médico general, profesional que no residía en la localidad (Informe Hull, 1956).

El despliegue territorial del vector electricidad es uno de los más sorprendentes en términos comparativos para América Latina. Dados los efectos sinérgicos que tiene sobre diferentes planos del bienestar, la desmercantilización puede evaluarse muy positivamente. Claramente, fue una política social formulada expresamente para el bienestar, más que una política de incentivo industrial de un modelo de desarrollo sustitutivo (Bertoni, 2011; Azar *et al.*, 2009).

Finalmente, es de observar el despliegue del vector seguridad social. Estas políticas requieren de la presencia y proximidad de las agencias del estado para la afiliación, cotización pago y fiscalización de las relaciones laborales. Aquí es claro que, el régimen pionero del Uruguay vista la temprana construcción de las instituciones (cuadro 2); no se corresponde con el despliegue territorial de la Caja de Industria y Comercio ni de la Caja Rural que atendían al disperso empleo privado, localizadas en solo el 3.7 % de las localidades.

La primera a hacer, con base en estas distribuciones, es que el despliegue territorial del Estado Social sigue un patrón muy asociado a la concentración de la población en las grandes ciudades (Rama, 1959; Pellegrino, 2010). En segundo lugar, la caracterización del bienestar en Uruguay durante la época de oro —hecha por Mesa-Lagos (1986), Filgueira y Filgueria (1994), entre otros—, solo tiene validez para representar precisamente al país más urbanizado, en última instancia, la ciudad de Montevideo y las restantes 18 capitales del interior. En tercer lugar, la desmercantilización está desarrollada desigualmente en el territorio, lo que permite inferir que el mercado, la familia y las otras titularidades tuvieron pesos muy heterogéneos en la estructura de provisión de bienestar en cada localidad pudiéndose esperar sustantivas variaciones en el estado de Bienestar en el territorio.

Resultados (II): estructuras locales de bienestar a fines de 1950

El argumento desarrollado llega al paso final: medir el bienestar caracterizando combinaciones de titularidades localizadas en cada territorio. Siguiendo la tradición de la economía política del bienestar, la primera propiedad a detallar implica la descripción de la estructura local de bienestar por el grado de su desmercantilización, mediante la presencia de agencias que prestan canastas que operacionalizan titularidades posmercantiles (de indigencia, laborales y ciudadanas).

En segundo lugar, la noción de *estructura* implica que las agencias prestadoras funcionan o dependen administrativa y técnicamente de otras dependencias. Están allí porque el organismo público creó una organización con varios niveles jerárquicos, siendo la dependencia local la unidad más operativa y específica.

Finalmente, la noción de estructura alude a la existencia de relaciones entre las agencias encontradas en una misma localidad. Así, por ejemplo, el surgimiento de los liceos populares y su posterior oficialización, tiene su origen en la comisión de fomento de la escuela primaria local. Igualmente, las prestaciones de la policlínica suelen comenzar con la vacunación y otros controles pediátricos que coordina con la escuela primaria. El establecimiento de un centro de educación secundaria parecería ocurrir siempre que exista provisión de electricidad en una localidad.

Para este análisis, sólo consideramos la primera propiedad con dos variables: la presencia de ausencia de agencias para cada vector de bienestar y la calidad de la prestación realizada.

La tabla 2 presenta el despliegue de los tipos subnacionales de bienestar hacia mediados de los cincuenta. Se aprecia la nítida asociación entre concentración de la población y desmercantilización. En la cuarta parte de las localidades, las personas podrían satisfacer sus necesidades con base a titularidades mercantiles o premercantiles, pero numéricamente solo representan el 3.4 % de la población. Los renglones [2] y [3] muestran que, en casi la mitad de las localidades de 1963, el despliegue del Estado es mínimo: las titularidades desmercantilizadas están solo dirigidas a los niños, a través de una escuela que, en la mayoría de los casos, es de tipo rural (4 años) y sin continuidad próxima en la secundaria.

Tabla 2. Distribución de las localidades de Uruguay según grandes tipos de estructuras locales de bienestar circa 1956

Tipos de estructura local de bienestar	% Localidades	Habitantes	% Pob. urbana
[1] Localidades sin Estado Social	28.3	34576	3.4%
[2] Localidades con tipos con sólo escuela primaria pública	44.5	99755	9.7%
[3] Localidades con tipo solo electrificación	1.2	3474	0.3%
[4] Localidades con tipos con escuela y policlínica	2.8	9641	0.9%
[5] Localidades con tipo electrificación y escuela	3.4	29736	2.9%
[6] Localidades con tipos con escuela, policlínica y electricidad	6.3	219224	21.4%
[7] Localidades (no capitales) con tipo integral	2.4	179293	17.5%
[8] Capitales interior	1.5	490881	47.8%

Fuente: elaboración propia con base en el panel de localidades CSIC proyecto I+D "Territorios, estructuras de bienestar y desigualdad".

En un 6.3 % de las localidades, la incertidumbre se ha dirimido extendiéndose a tres titularidades posmercantiles. Es un Estado Social con desmercantilización que toma la dirección de la ciudadanía social, consistente con las clasificaciones que atribuyen al país una mayor proximidad con el tipo *socialdemócrata*.

Estos hallazgos son contradictorios con la literatura dominante. El despliegue del Estado social no protege de riesgos: las transferencias que permiten reducir las incertidumbres de enfermedades, incapacidades y envejecimiento no están presentes sino en las capitales departamentales o en un 2.4 % de localidades no capitales. En 1956, Uruguay no era un Estado social que haya desplegado territorialmente el vector de la seguridad social, a pesar de que, paradójicamente, la seguridad social fue fundadora de todos los estados de bienestar del capitalismo desarrollado.

Conclusiones y nuevas hipótesis

La contribución que pretende hacer este trabajo implicó, en primer lugar, reformular el concepto de bienestar definiéndolo como la oportunidad legítima que una persona o un hogar tienen para acceder a una canasta históricamente variable de bienes, servicios y prestaciones, atendiendo sus necesidades intermedias —preservar, desarrollar su salud y autonomía—. El término *titularidad* ha sido propuesto para combinar la tutela jurídica de la satisfacción de una necesidad intermedia con la institucionalidad específica, construida para la provisión de canastas: agencias y recursos. El concepto fue desarrollado en ocho propiedades que permiten captar fuentes de variación sistemática para tipificar regímenes de bienestar. La última propiedad incluye el territorio para considerar sistemáticamente la distribución espacial de las agencias proveedoras y de las canastas como factor de creación de distintas oportunidades de satisfacción de las necesidades.

El concepto de estructura local de bienestar, y su medición aplicada al Uruguay de fines de 1950, son un primer ejercicio analítico que ha permitido dar cuenta de la heterogeneidad con que el Estado Social ha desplegado en el territorio. La descripción aportada contribuye también, al menos, a matizar la caracterización del régimen de bienestar en Uruguay a mediados del xx, que se halla en la bibliografía.

El despliegue territorial del Estado Social muestra con total nitidez la asociación entre concentración de la población y desmercantilización. Estrictamente, fuera de Montevideo, la diversidad de titularidades está localizada en un subuniverso ínfimo: 3.9 % de las localidades; pero que concentran dos tercios de la población. Si podemos aceptar que la dirección tomada por la desmercantilización tuvo un predominio *socialdemócrata*, solo es posible describir válidamente a Montevideo y las capitales. En el resto de Uruguay, había sido más próximo a un tipo

liberal residual, en particular por la nula desmercantilización o desfamiliarización de la seguridad social, vivienda y salud en las localidades.

Ahora bien, reconozco que este ejercicio debe enfrentar al menos tres limitaciones. En primer lugar, la metodología: fuentes administrativas que no permiten distinguir la localización del efectivo funcionamiento. Este supuesto podría implicar un sesgo toda vez que exista la agencia, pero no esté proveyendo regularmente el bien o el servicio; tal como podría ser el caso de una escuela primaria con algún cargo vacante o una provisión eléctrica que cubre solo algunas horas del día o una policlínica en la que la asistencia solo se presta algunos días en el mes. En segundo lugar, la medida solo permite hacer inferencias respecto de la desmercantilización del bienestar, sin contemplar el papel y la magnitud que puedan tener las titularidades premercantiles (familia y vecindad). Por ejemplo, la localización una policlínica no permite hipotetizar linealmente que la atención de la salud haya eliminado la prestación de las vencedoras, manosantas o curanderas, tal como parecería suponerse implícitamente en el estudio de Barrán (1992) luego la llegada del *poder del médico*. Una objeción semejante podría hacerse respecto a la participación de familiares para acceder a la primera vivienda en el caso de la primera conyugalidad.

En tercer lugar, el concepto y medida enfrenta el riesgo de sesgar la inferencia al no hacer directamente observable el grado de desfamiliarización. Es decir, territorialmente, en qué medida se hallan próximos servicios y prestaciones que mitigan la desigual distribución del trabajo de producir bienestar estereotípicamente atribuido a la mujer en la familia o en la comunidad. Este problema no es menor tomando en consideración que la crítica feminista a esa invisibilidad ha permitido a su vez que sea la canasta, que históricamente más ha variado. Por ejemplo, en 1988, el servicio de cuidados en primera infancia se institucionalizó en Uruguay a través de *coaliciones* entre el Instituto Nacional del Menor, los gobiernos departamentales y organizaciones de la sociedad civil, habiendo hacia la década de 2010 unos 400 centros de atención a la infancia y familia (CAIF). En consecuencia, debería complementarse esta medida con la observación de la diversidad, la calidad y la cantidad de bienes y servicios que los habitantes de una localidad podrían acceder con base en titularidades mercantiles, familiares, de vecindad, o clientelares. Es de esperar que, las estructuras locales difieran también sistemáticamente con base en estas otras titularidades.

Finalmente, quisiera formular una última hipótesis: el tipo de estructura de bienestar observado podría anticipar la evolución demográfica de la localidad. Si la búsqueda del bienestar es el principal motivador de la migración, como lo propusiera, a fines del siglo *xxi*, Ravenstein (1885), debería observarse que estas localidades *prestatales* habrán desaparecido en la segunda mitad del siglo *xx*. Este pronóstico también cabría hacerse también del 44.5 % localidades que tienen sólo una escuela primaria o incluso dos vectores del Estado Social.

Referencias

- Aguirre, R. (2003). Ciudadanía social, género y trabajo en Uruguay. *Revista Mexicana de Sociología*, 65(4) 815-833. <http://dx.doi.org/10.22201/iis.01882503p.2003.004.5971>
- Azar, P., Bertino, M., Bertoni, R., Fleitas, S., García Repetto, U., Sanguinetti, C., Sienna, M. y Torrelli, M. (2009). *¿De quiénes, para quiénes y para qué? Las finanzas públicas en el Uruguay del siglo XX*. Editorial Fin de Siglo.
- Barrán, J. P. (1992). *El poder de curar. Medicina y sociedad en el Uruguay del novecientos*. Tomo I. Ediciones de la Banda Oriental.
- Bertoni, R. (2011). *Energía y desarrollo: la restricción energética de Uruguay como problema (1880-2000)*. Biblioteca Plural; Ediciones Universitarias, Universidad de la República.
- Brachet, V. (1995). *El pacto de dominación*. El Colegio de México.
- Cedrez, M., Fernández, T. y Quintela, M. (2023). *Estructuras locales de bienestar en Uruguay (1956-2004)*. Documento de Trabajo 03/23. Núcleo de Estudios Interdisciplinarios sobre Sociedad, Educación y Lenguaje en Frontera (NEISELF); Centro Universitario Regional Noreste, Universidad de la República.
- Centro Latinoamericano de Economía Humana-CINAM [CLAEH-CINAM]. (1963). *Situación económica y social del Uruguay Rural*. CLAEH; Ministerio de Ganadería, Presidencia de la República.
- Ciccia, R. y Sanisbury, D. (2018). Gendering welfare state analysis: tensions between care and paid work. *European Journal of Politics and Gender*, 1(1-2), 93-109. <https://doi.org/10.1332/251510818X15272520831102>
- Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico [CIDE]. (1965). *Informe sobre el Estado de la Educación en Uruguay*. Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social.
- Doyal, L. y Gough, I. (1991). *A Theory of Human Needs*. McMillan.
- Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del estado de bienestar*. Edicions Alfondo el Magnum; Generalitat Valenciana; Diputació Provincial de Valencia.
- Everitt, B. S., Landau, S., Leese, M., Stahl D. (2011). *Cluster Analysis*. Wiley. <https://doi.org/10.1002/9780470977811>
- Fernández, T. y Wilkins, A. (2019). Procesos de configuración regional y localidades de Uruguay 1900-1960. *Iberoamerica*, 21(1), 159-206.
- Fernández, T. y Vanoli, S. (2023). *Territorios, bienestar y migración: Uruguay en la primera mitad del siglo XX*. Núcleo de Estudios Interdisciplinarios sobre Sociedad, Educación y Lenguaje en Frontera (NEISELF); Centro Universitario Regional Noreste; CSIC; Universidad de la República.
- Fernández, T., Guevara, G. y Wilkins, A. (2023). Necesidades humanas, bienestar y sectores de provisión pública: un marco teórico para su estudio. En T. Fernández Aguirre y S. Vanoli Imperiale (Eds.), *Territorios, bienestar y*

- migración: Uruguay en la primera mitad del siglo XX* (pp. 19-48). Núcleo de Estudios Interdisciplinarios sobre Sociedad, Educación y Lenguaje en Frontera (NEISELF); Centro Universitario Regional Noreste; CSIC; Universidad de la República.
- Filgueira, C. y Filgueira, F. (1994). *El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay*. Montevideo. ARCA editorial; Peithos Sociedad de Análisis Político; Kellogs Institute.
- Filgueira, F. (1998). El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada. En B. Robert, *Ciudadanía y política social* (pp. 71-116). FLACSO; SSRC.
- Filgueira, F. y Martínez, J. (2002). Paradigmas globales y filtros domésticos: las reformas administrativas de las políticas sociales en América Latina. *Revista de Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica*, 18(2), 191-215. <https://hdl.handle.net/10669/76627>
- Fiszbein, A., Schady, N. y Ferreira, F. (2009). *Conditional cash transfers: reducing present and future poverty*. The World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/914561468314712643/Conditional-cash-transfers-reducing-present-and-future-poverty>
- Grosios, K., Gahan, P. y Burbidge, J. (2010). Overview of the healthcare in the UK. *The EPMA journal*, 1(4), 529-534. <https://doi.org/10.1007/s13167-010-0050-1>
- Hofman Öjenmarck, M. (2009). De Bismarck a Beveridge: seguridad social para todos. Trabajo. *Revista de la OIT* (67) 2.
- Huber, E. y Stephens, J. (2001). *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*. University of Chicago Press.
- Informe Hull. (1956). *Estudio de Reorganización administrativa del Ministerio de Salud Pública. Informe del Grupo de Estudios a la Comisión de Reorganización Administrativa*. Ministerio de Salud Pública, Consejo Nacional de Gobierno.
- Instituto de Teoría y Urbanismo [ITU]. (1955). Planificación asistencial de la Salud Pública. *Folleto de Divulgación Técnica*, 7.
- Le Bourhis, J. P., Cortinas-Munoz, J., Grossetete, M. y Hourcade, R. (2017, 6 y 7 de septiembre). Comparing the impact of advocacy coalitions on public policy across multiple sites: lessons from a comparative analysis of environmental regulations in France [Conferencia]. *European Consortium for Political Research*. Oslo, Noruega.
- Lefebvre, H. (2013). *La producción del espacio*. Editorial Capital Swing.
- Mann, M. (1984). The autonomous power of the State: its origins, mechanisms, and results. *Archives Européennes de sociologie*, 25(2), 185-213. <http://www.jstor.org/stable/23999270>

- Manow, P. (2021). Models of Welfare State. En D. Béland, S. Leibfreid, K. Morgan, H. Obinger y C. Pierson (Eds.). *The Oxford Handbook of the Welfare State* (2.a ed.) (pp. 787-802). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198828389.001.0001>
- Marshall, T. H. (1997). Ciudadanía y clase social. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 79, 297-344.
- Martínez-Franzoni, J. (2007). *Regímenes de Bienestar en América Latina. ¿Cuáles y cómo son?* Fundación Carolina; Universidad de Costa Rica.
- Max-Neef, M., Elizalde, A., y Hopenhaym, M. (1993). *Desarrollo a escala humana. Concepto, aplicaciones y reflexiones*. Nordan Comunidad.
- Mesa-Lago, C. (1986). Social Security and Development in Latin America. *CEPAL Review*, 28, 135-150.
- Midaglia, C. (2012). Un balance crítico de los programas sociales en América Latina. Entre el liberalismo y el retorno del Estado. *Nueva Sociedad*, 239, 79-89. <https://biblat.unam.mx/es/revista/nueva-sociedad/articulo/un-balance-critico-de-los-programas-sociales-en-america-latina-entre-el-liberalismo-y-el-retorno-del-estado>
- Paasi, A. (1986). The institutionalization of regions: a theoretical framework for understanding the emergence and the constitutioin of regional identity. *FENNIA - International Journal of Geography*, 164(1), 105-145. <https://fennia.journal.fi/article/view/9052>
- Pellegrino, A. (2010). *La población de Uruguay. Breve caracterización demográfica*. Fondo de Población de Naciones Unidas.
- Rama, C. (1959, del 6 al 8 de julio). De la singularidad de la urbanización en Uruguay [conferencia]. *Seminario sobre problemas de urbanización en América Latina*, Santiago de Chile, Chile. <https://hdl.handle.net/11362/18287>
- Ravenstein, E. G. (1885). Laws of Migration. *Journal of the Statistical Society of London*, 48: 167-227. <https://doi.org/10.2307/2979181>
- Rodrigues, R. (2010). *Gobierno Local y Estado de Bienestar: regímenes y resultado de la política social en Brasil*. [Tesis de Doctorado, Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca].
- Sellers, J. y Lindström, A. (2007). Decentralization, Local Government, and the Welfare State. *Governance: An international Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20, 609-632. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00374.x>
- Sellers, J., Lindström, A. y Bae, Y. (2020). *Multilevel Democracy. How Local Institutions and Civil Society Shape the Modern State*. Cambridge University Press.
- Sen, A. (1982a). *Poor, relatively speaking (Geary Lectures)*. Economic and Social Research Institute (ESRI).
- Sen, A. (1982b). *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*. University Press.

- Sen, A. (1985). *Commodities and Capabilities*. North Holland.
- Towsend, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom*. Allen Lane; Penguin Books.
- Ungerson, C. (1990). *Gender and caring: women and work in Britain and Scandinavia*. Pearson Higher Education.
- Vanoli, S. (2023). La Seguridad Social en Uruguay hasta la creación del BPS. En T. Fernández Aguirre y S. Vanoli Imperiale (Eds.), *Territorios, bienestar y migración: Uruguay en la primera mitad del siglo XX* (pp. 49-70). Núcleo de Estudios Interdisciplinarios sobre Sociedad, Educación y Lenguaje en Frontera (NEISELF); Centro Universitario Regional Noreste; CSIC; Universidad de la República.
- Wilkins, A. (2022). *Educación Primaria entre 1900 y 1950*. Documento de Trabajo NEISELF; CENUR Noreste.
- Zutavern, J. y Kohli, M. (2021). Needs and Risks in the Welfare State. En D. Béland, S. Leibfreid, K. Morgan, H. Obinger y C. Pierson (Eds.). *The Oxford Handbook of The Welfare State* (2.a ed.) (pp. 541-558). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198828389.001.0001>