

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

**Políticas sociales en el Uruguay progresista
¿continuidades o rupturas?:
apuntes para un caso de estudio**

Elisa Cruz

Tutor: Rodolfo Martínez

2008

ÍNDICE

ÍNDICE	2
INTRODUCCIÓN	4
I. METODOLOGÍA	6
II. EL ESCENARIO NEOLIBERAL	8
II.1. Focalización	11
II.2. Tercerización	13
II.3. Descentralización	15
III. URUGUAY UN POCO DE CONTEXTO E HISTORIA	17
III.1. El Retorno a la Democracia .1985	18
III.2. Segunda Administración Democrática.1990	19
III.3.1. Política Educativa	19
III.3.2. Política de Salud	19
III.3.3. Seguridad Social	19
III.3.4. Política de Vivienda	20
III.3.5. Política Laboral	20
III.3.6. Reforma Social	20
IV. 2005- GOBIERNO PROGRESISTA	22
IV.1. Política Educativa	22
IV.2. Política de Salud	23
IV.3. Seguridad Social	23
IV.4. Política de Vivienda	24
IV.5. Política Laboral	24
IV.6. Reforma Tributaria	24
IV.7. PANES Y PES	25

ÍNDICE

V. LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS -----	26
V.1. Programas de Combate a la Pobreza -----	26
V.2. Los Programas de Transferencia Condicionada en la Región -----	27
V.3. Transferencias Condicionadas en Argentina y Brasil -----	28
V.3.1. Argentina -----	28
V.3.2. Brasil -----	29
V.4. Plan Familias, Bolsa Familia y Plan de Emergencia -----	30
V.4.1. La Matriz Uruguaya -----	32
VI. ¿CONTINUIDADES O RUPTURAS? -----	35
VI.1. Políticas de Inclusión Social -----	37
VI.1.1. Plan de Atención a la Emergencia Social -----	38
VI.1.2. Plan de Equidad Social -----	38
VI.2.1. Programas de Transferencias de Ingresos -----	39
VI.2.2. Programas Contributivos -----	40
VI.2.3. Programas No Contributivos -----	40
VII. LA SITUACIÓN URUGUAYA -----	42
VII.1. ¿Focalización vs. Universalización? -----	45
VII.2. Tercerizaciones en el PANES y en el PES -----	47
VII.3. La Descentralización en el PANES y en el PES -----	49
VIII. CONCLUSIONES -----	52
IX. BIBLIOGRAFÍA -----	55
X. ANEXOS -----	59

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo constituye la Monografía Final exigida curricularmente para dar por finalizada la Licenciatura en Trabajo Social. La pregunta planteada para la misma es: ***¿Qué cambios y que continuidades presentan las políticas sociales en el Uruguay; en relación a las políticas efectuadas durante gobiernos de corte neoliberal y las políticas implementadas en el actual gobierno progresista? Centrándome en el análisis del Plan de Atención a la Emergencia Social y en el Plan de Equidad Social.***

El presente documento constará de un primer capítulo, que desarrollará la metodología utilizada en el proceso de investigación.

El segundo capítulo se referirá al marco teórico del cual parto, y que nos introduce en el escenario neoliberal, en donde se exponen las principales características de las políticas sociales de estos estados: Focalización, Tercerización y Descentralización.

En el tercer capítulo se describirán, los cambios que han tenido las políticas sociales en el Uruguay, a través de una perspectiva socio-histórica desde el año 1985 hasta el año 2005.

En el cuarto capítulo, se detallarán las principales reformas de las políticas sociales (desde el año 2005 hasta finales del 2007) llevadas a cabo por el actual gobierno Progresista: Salud, Seguridad Social, Vivienda, Educación, Reforma Tributaria, Política Laboral y de Integración Social: Plan de Atención a la Emergencia Social (PANES) y Plan de Equidad Social (PES).

El quinto capítulo se divide en tres partes; en primer lugar, se hará referencia a las transformaciones que han tenido los programas sociales en América Latina, en las dos últimas décadas. En segundo lugar, se describirán los programas de transferencia condicionada, concretamente los programas aplicados en Argentina y Brasil; y en tercer lugar se efectuará una comparación entre estos programas aplicados en Argentina, Brasil y Uruguay.

El sexto capítulo, es el que articulará teoría y praxis, en donde se retomarán las diferentes "policias" y se enunciará si se evidencia una continuidad o un cambio en relación a las implementaciones anteriores. Se hará referencia a los programas

de Transferencias de Ingresos en el Uruguay, diferenciando entre programas contributivos y no contributivos.

El séptimo capítulo, analizara el Plan de Emergencia y el Plan de Equidad en función de las principales características de las políticas sociales neoliberales. Y un último capítulo que desarrollará las conclusiones generales.

I. METODOLOGÍA

La investigación no es una práctica ingenua ni espontánea, exige disciplina y está organizada en torno a objetos construidos o problemas de conocimiento. Todo objeto de investigación se define y construye en función de una problemática teórica, y su concreción se consigue mediante el establecimiento de preguntas de conocimiento que deben ser respondidas por la investigación. Como ya se mencionó anteriormente, la pregunta planteada en este trabajo es: *¿Qué cambios y que continuidades presentan las políticas sociales en el Uruguay; en relación a las políticas efectuadas durante gobiernos de corte neoliberal y las políticas implementadas en el actual gobierno progresista? Centrándome en el análisis del Plan de Atención a la Emergencia Social y en el Plan de Equidad Social.*

Existen tres grandes técnicas a utilizar por el investigador para dar respuesta a las preguntas planteadas: la fuente documental, la entrevista y la observación. Las fuentes de información que se utilizaron en este documento, fueron de dos tipos: Secundarias y Primarias.

Secundarias: la fuente documental es una herramienta muy utilizada, a modo de consulta y registro de documentos escritos, de los cuales se extrae información factual que sirve para apoyar empíricamente su argumentación, son considerados datos secundarios. Acerca de los procedimientos utilizados, para acceder a datos que sirvan de análisis para la investigación, es que se realizó una búsqueda exhaustiva de documentos referidos a la creación y al funcionamiento del MIDES; encontrándome con la Memoria Anual del MIDES del año 2006, el Programa del Plan de Equidad y la Ley 17.866. Al buscar datos específicos de la génesis del PANES me dirigí a la Casa Central del Frente Amplio, donde me brindaron el documento, La Transición Responsable.

Primarias: la entrevista es un medio por el cual se busca obtener información que no se puede conseguir de otra forma. Son datos de carácter primario a diferencia de los de análisis documental. Luego de haber realizado la búsqueda de fuentes documentales, y de comenzar a definir el tema y de construir la pregunta problema, me encuentro con la dificultad de encontrar información referida a los

antecedentes del PANES. Es por este motivo que decido realizar entrevistas a algunos referentes calificados del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Las entrevistas utilizadas son de tipo dirigidas, ya que el objetivo era acumular el máximo de información sobre el tema de la encuesta. (Ver Anexo 1).

Los objetivos planteados para las entrevistas eran: obtener más información en algunas temáticas puntuales, como por ejemplo: el surgimiento del PANES, cuál había sido el diagnóstico que les dió lugar, cuáles son sus fundamentos. Si el PANES se inspira en programas aplicados anteriormente en otros países; si incorpora los modelos de atención a la emergencia social propuestos por los organismos internacionales. Obtener información referida a la gestión por parte de las organizaciones de la sociedad civil (OSC); y el control que existe por parte del MIDES, en relación al cumplimiento de los objetivos de cada programa, por parte de las organizaciones gestionantes.

La clasificación o elección de los entrevistados surgió en función de los representantes de las direcciones del MIDES. (Ver Anexo 2).

II. EL ESCENARIO NEOLIBERAL

Para exponer las ideas centrales del escenario neoliberal, se hace necesario remitirse a las dos últimas décadas del capitalismo, a la vez que a la crisis del keynesianismo-fordismo, que llevó a cabo profundas modificaciones, en el patrón de acumulación, generando la transformación en las condiciones de producción.¹

Según Zibechi,² antes de la consumación del fordismo, el saber obrero, la especialización, estaba en manos de un número pequeño de operarios que transferían sus conocimientos a otros trabajadores. Esta transmisión del saber juega un papel fundamental ya que dotaba a la clase obrera de un enorme poder. De ahí que el fordismo y el taylorismo se hayan planteado romper con el dominio de ese sector obrero.

Sobre las bases del fordismo se fundó el Estado de Bienestar. El Estado cumplía un rol paternalista, a través de la regulación del mercado y como proveedor de bienes y servicios. *[Las políticas sociales dentro de este modelo keynesiano-fordista reforzaron el proceso de acumulación siendo encaradas básicamente como "una dimensión de la inversión y no del gasto."]*³

El debilitamiento del modelo fordista, extendido hasta comienzo de los años 70, trajo consigo grandes cambios en el mundo del trabajo. Con la flexibilización de la producción comienza a surgir la necesidad de crear nuevas formas de trabajo, a la vez que aumenta el desempleo y la desregulación de sus relaciones. Entre estas nuevas formas, el trabajo temporario, el parcial y el subcontratado comienzan a ser las formas privilegiadas.

Midaglia⁴ plantea que las nuevas pautas tecnológicas que habilitaron el pasaje de una organización fordista de la producción a otra denominada posindustrial, generaron modificaciones sustantivas en la organización del trabajo y en la estructuración del mercado de empleo. La flexibilización y la desregulación

¹ Antunes, R. *Adeus ao Trabalho? Ensaio sobre metamorfoses e a centralidades do mundo do Trabalho*. Cortez Editora. Segunda Edición. Sao Paulo. 1995. Pág. 36.

² Zibechi, Raúl. *La Mirada Horizontal. Movimientos sociales y emancipación*. Ed. Nordan- Comunidad. Montevideo, Uruguay. 1999. Pág.42.

³ De Martino, Mónica. *Políticas Sociales y Familia. Estado de Bienestar y neo-liberalismo familiarista*. En Revista FRONTERAS N° 4.2001. FCS. Pág. 105

⁴ Midaglia, C; Antía, F y Castillo, M. *Tercerizaciones de las Prestaciones Sociales. Un debate político inconcluso. Asesoría Técnica en Políticas Sociales. Oficina de Planteamiento y Presupuesto*. Montevideo, Uruguay. 2006. Pág. 7

laboral, supuestamente necesaria para asegurar niveles aceptables de ganancia en el presente contexto de acumulación, reemplazó las biografías laborales continuas a lo largo del ciclo vital activo por una creciente inseguridad laboral y tasas considerables de desempleo. Estos cambios alteraron profundamente los “arreglos” y estrategias de supervivencia familiar articuladas en torno al modelo del “varón sustentador o del gana pan.”

A estos cambios se agregaron modificaciones en las unidades familiares, “se evidencia una inadecuación de la distribución de los roles domésticos que dificulta el incremento de la corresponsabilidad entre hombres y mujeres, en la medida que ha habido una inclusión creciente de la mujer al mercado de trabajo y del estudio.”⁵ Resulta evidente que las instituciones clásicas encargadas de la integración social en las sociedades, la familia y el mercado de empleo, se encuentran procesando un conjunto de modificaciones sustantivas que obligan a revisar políticamente los parámetros de distribución de bienestar y las líneas de acción públicamente instituidas apoyadas en las mencionadas agencias.

Estos fenómenos que comienzan a surgir como consecuencia de la crisis del fordismo-keynesianismo afectan directamente a las clases trabajadoras y, a un nivel más general, a los países “tercermundistas” o periféricos, que como consecuencia de la globalización política (en palabras de Pastorini) comienzan a perder autonomía y espacios en función de las decisiones tomadas por los organismos internacionales.⁶

Según los pensadores neoliberales, lo que debe ser destruido es el Estado de Bienestar, responsable a su entender, por la situación de crisis que atraviesa el Estado. Este Estado interventor y caótico debe ser sustituido por un Estado mínimo, reduciendo sus gastos, focalizando las políticas sociales, desactivando los programas sociales, limitando su papel en el campo social (lo que dará lugar a la refilantropización de la asistencia) y privatizando algunas de sus empresas y servicios.⁷

⁵ Plan de Equidad Social. Pág. 11.

⁶ Pastorini, Alejandra. Políticas Sociales y Servicio Social en el escenario Neoliberal, en Temas de Trabajo Social. Equipo de Trabajo Social del Ciclo Básico- FCS. Uruguay. 1999. (sin dato de número de Pág.)

⁷ Ídem. (sin dato de número de Pág.)

Las Políticas Sociales, en el actual modelo, pasan a remediar los efectos negativos, son consideradas *“una dimensión del gasto, no de la inversión... (y)...el concepto de desarrollo social se diluye y cede terreno al de compensación social”*.⁸

El Estado ya no hará las mismas cosas que en el pasado, ni de la misma manera. Será responsable parcialmente del financiamiento, en especial de los programas orientados a la población de menores recursos; ejercerá actividades de promoción; tendrá que asumir también funciones de ejecución de los programas, según algunos sólo de manera subsidiaria, esto es, en reemplazo (en "subsidio") de otros actores sociales llamados en primer lugar a cumplir esas tareas. Pero sostiene que las funciones de la política social pueden separarse y llevarse a cabo por otros subsectores: filantrópico o voluntario, comercial e informal.⁹

Laurell¹⁰, plantea que en el terreno específico del bienestar social los neoliberales sostienen que éste pertenece al ámbito de lo privado y sus fuentes naturales son la familia, la comunidad y los servicios privados. El Estado debe intervenir a fin de garantizar un mínimo para aliviar la pobreza, hay un rechazo al concepto de los derechos sociales y la obligación de la sociedad de garantizarlos a través de la acción estatal. De allí que el neoliberalismo se opone radicalmente a la universalidad, igualdad y gratuidad de los servicios sociales.

En este momento *“las reformas en el campo social debían adaptarse a una serie de parámetros organizativos y de ejecución que parecían garantizar su éxito y corregir las deficiencias del pasado. En base a estos criterios los programas sociales tenían que diseñarse de forma descentralizada, apuntar a cubrir las necesidades de las poblaciones más desfavorecidas, es decir, utilizar la focalización como estrategia de acción, e involucrar a diversas organizaciones de la sociedad civil así como a la comunidad de referencia y a los propios usuarios en la elaboración, instrumentación y contralor de las propuestas sociales, entre otros aspectos a considerar.”*¹¹

⁸ De Martino, Mónica. *Políticas Sociales y Familia. Estado de Bienestar y neo-liberalismo familiarista*. En Revista Fronteras N° 4. Brasil. 2001. FCS. Pág. 105.

⁹ Franco, Rolando. *“Los Paradigmas de la política social en América Latina”*. En Revista de la CEPAL N° 58, Santiago de Chile, Chile. 1996. Pág. 12.

¹⁰ Laurell, Cristina. *Avanzar al Pasado: la política social del neoliberalismo*. En La Política Social Hoy. Editorial Cortez. Brasil. 2000. Pág. 244.

¹¹ Midaglia, C; Antía, F y Castillo, M. *Tercerizaciones de las Prestaciones Sociales. Un debate político inconcluso*. Asesoría Técnica en Políticas Sociales. Oficina de Planteamiento y Presupuesto. Montevideo, Uruguay. 2006. Pág. 8.

Las cuatro estrategias concretas de la implementación de la política social neoliberal son el recorte del gasto social, la tercerización, la focalización del gasto social público en programas selectivos contra la pobreza y la descentralización.

II.1.Focalización

En este contexto, el principio de universalidad es sustituido por el de focalización, lo cual se logra mediante la transformación de los antiguos servicios universales en una atención focalizada.

La universalidad es entendida como una oferta homogénea abierta a todos. Dentro de esta concepción se encuentra la necesidad de difundir valores y creencias que fomenten la integración social y la idea de igualdad. Las políticas universalistas son de alto costo y bajo impacto. Es evidente que una oferta que atienda a todos resultará muy cara y su abaratamiento sólo es posible disminuyendo la calidad y, por tanto, deteriorando el impacto del programa sobre los supuestos beneficiarios, sea recortando la universalización por criterios no transparentes, que orientarían los servicios proporcionados en beneficio de un grupo restringido.¹²

Es por ello, que los servicios sociales universales públicos son convertidos en políticas sociales focalizadas, serán dirigidos específicamente para aquellos sectores donde son necesarias y suficientes. Mientras que el criterio de universalidad fue característico de las políticas sociales de los Estados de Bienestar, la focalización se encuentra relacionada a las políticas sociales de las últimas décadas.

Rolando Franco plantea que: *"Focalizar es identificar con la mayor precisión posible a los beneficiarios potenciales y diseñar el programa con el objetivo de asegurar un impacto per cápita elevado sobre el grupo seleccionado, mediante transferencias monetarias o entrega de bienes o servicios."*¹³

Isuani¹⁴ afirma que la focalización surge de la comprobación de que el gasto social del Estado no llega, salvo en ínfima proporción, a los sectores pobres. En

¹² Franco, Rolando, "Los Paradigmas de la política social en América Latina". En Revista de la CEPAL N° 58, Santiago de Chile, Chile. 1996. Pág. 18.

¹³ Ídem. Pág. 18.

¹⁴ Isuani, Aldo. Política Social y Dinámica Política en América Latina. ¿Nuevas respuestas para viejos problemas? En Desarrollo Económico. v 32. N° 125. abril- junio 1992. pág. 112.

consecuencia, se plantea que es necesario redireccionar este gasto para concentrarlo en los sectores de mayor pobreza.

Siguiendo con Franco, plantea que la focalización permitiría mejorar el diseño de los programas, ya que cuanto más precisa sea la identificación del problema y de quienes lo padecen más fácil resultará diseñar medidas diferenciadas para su solución; aumenta, además, la eficiencia en el uso de los recursos escasos; y eleva el impacto producido por el programa al concentrar los recursos en la población de mayor riesgo.

Efectos perversos de la Focalización

Por el contrario Filgueira, plantea que si bien la focalización soluciona el problema de inequidades distributivas al excluir a sectores medios y trabajadores no pobres, crea, por esa misma razón, grupos de beneficiarios de bajo o nulo capital político. *“La focalización posee el riesgo de estigmatizar al recipiente erosionando así las bases mismas de la construcción de ciudadanía social”*.¹⁵

Las políticas focalizadas tienen como uno de sus argumentos centrales, el hecho de querer beneficiar a aquellos más pobres, quienes no accederían a las políticas sociales. No sólo tienen la pretensión de la *“llegada a”*, sino de contribuir a superar la situación de la pobreza. Sin embargo, muchas veces, generan exactamente el efecto contrario. El acceso a un beneficio está condicionado a la acreditación de la condición de pobre, y en particular a alguna manifestación específica de esta situación. Esta situación se extiende también a la permanencia del programa o del beneficiario dentro del mismo. La condicionalidad del beneficio, *“condena”* al beneficiario a permanecer en la misma situación.¹⁶

Estos programas muchas veces estimulan y promueven la propia situación de pobreza, de modo de poder postular, acceder y permanecer en el beneficio. *“De esta forma, no se transforman en el dispositivo que pretenden ser para la superación de la pobreza”*¹⁷.

¹⁵ Filgueira Fernando. El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada, en Roberts. B. Ciudadanía y Política Social Latinoamericana. Ed. Flasco /SSRC. Costa Rica. 1998. Pág. 105.

¹⁶ Baraibar, Ximena. *Las Paradojas de la Focalización*. En: Revista Ser Social. N° 12. Universidad de Brasilia, Brasil, 2003. Pág. 6.

¹⁷ Ídem. Pág. 7.

Según Ximena Baraibar, estas políticas encuentran sustento en dos ideas, la de gravedad y la de diferenciación. Es necesario ser diferente y gravemente diferente a los demás para acceder y permanecer en el beneficio. Esto choca con la pretensión igualitaria de las políticas sociales en el anterior modelo, pero también con el discurso que fundamenta las políticas focalizadas.

Los programas focalizados, además de la pretensión de llegar a los más pobres, están planteados desde la transitoriedad. *"Un dispositivo transitorio, que niega la posibilidad de construir situaciones sostenibles en el tiempo. En la mejor de las alternativas serán algo menos pobres. Parece no visualizarse que muchas de las mejoras que puedan observarse a partir de la implementación de un programa, tienen que ver justamente con la existencia del mismo y que por tanto, una vez que esos recursos dejen de existir, la situación volverá a ser como al comienzo. En este sentido, llama la atención las escasas evaluaciones que se realizan un tiempo después de finalizado el programa focalizado."*¹⁸

II.2.Tercerización

Según Midaglia¹⁹, el impulso de transferir al mercado y a la sociedad civil organizada la responsabilidad de proveer protección data de la década los 80', esencialmente a partir del agotamiento de los sistemas de bienestar tradicionales, es decir, aquellos que contaban con prestaciones articuladas sobre un mercado de empleo dinámico, a las que se agregaban políticas educativas y de salud relativamente universalistas. El clásico sistema institucionalizado de políticas sociales, no parecía corresponderse con la nueva fase de acumulación capitalista en lo relativo a su sustentabilidad económico financiera así como a la capacidad para enfrentar los actuales riesgos sociales.

En este nuevo contexto económico y social resulta indispensable reformar el esquema de provisión social, y la alternativa de tercerización de los servicios sociales se promovió como una de las vías posibles de ajuste, ya sea para innovar y extender las intervenciones públicas, así como para abaratar los costos de las mismas.

¹⁸ Baraibar, Ximena. Las Paradojas de la Focalización. En: Revista Ser Social. Nº 12. Universidad de Brasilia, Brasil, 2003. Pág. 9.

¹⁹ Midaglia, C; Antía, F y Castillo, M. Tercerizaciones de las Prestaciones Sociales. Un debate político inconcluso. Asesoría Técnica en Políticas Sociales. Oficina de Planteamiento y Presupuesto. Montevideo, Uruguay. 2006. Pág. 7.

“Para algunos grupos político-partidarios, esta alternativa de gestión social no sólo disminuía los costos de los servicios públicos, sino también propiciaba un recorte sustantivo de la intervención estatal en el campo social (...). En cambio otros sectores políticos sustentaban una posición radicalmente diferente a la planteada. Para ellos, impulsar este modelo de provisión social se consideraba una oportunidad de corregir los vicios políticos tradicionales que pautaron la distribución de bienestar en Latinoamérica, relativos al uso y abuso de prácticas clientelares y/o corporativas de apropiación de recursos públicos.”²⁰

En este sentido, la tercerización de los servicios sociales se consideraba un instrumento privilegiado para promover niveles aceptables de democratización de las decisiones políticas.

“Más allá de estas dos visiones extremas en torno al significado de las tercerizaciones de los servicios públicos, se vislumbra una visión intermedia, que es posible calificarla de pragmática, en el entendido que acepta e incorpora esta modalidad de gestión social como un medio de extender beneficios frente a la escasez de recursos financieros e institucionales para responder a un amplio abanico de riesgos sociales.”²¹

Midaglia²² plantea que, la fuerte ola de tercerizaciones realizadas en estas arenas de “policias” evidencia ciertos déficits de regulación difícil de minimizar. Si bien estas nuevas propuestas sociales cuentan con controles económicos-financieros de los recursos que transfiere el Estado a los grupos o asociaciones civiles encargadas de la ejecución del servicio, a su vez carecen de criterios básicos y transferibles para el conjunto de las iniciativas que operan en la misma arena. Asimismo, se registran falencias en el campo de la supervisión pública profesional que van más allá del incipiente desarrollo de parámetros mínimos y unificables de la acción, y que agrega la ausencia de estrategias sustitutivas diseñadas en caso de suspensión de contratos que minimicen el impacto negativo sobre la población beneficiaria.

²⁰ Midaglia, C; Antía, F y Castillo, M. Tercerizaciones de las Prestaciones Sociales. Un debate político inconcluso. Asesoría Técnica en Políticas Sociales. Oficina de Planteamiento y Presupuesto. Montevideo, Uruguay. 2006. Pág. 8.

²¹ Ídem. Pág. 8.

²² Midaglia, Carmen. Entre la tradición, la modernización ingenua y los intentos de refundar la casa: la reforma social en el Uruguay en las tres últimas décadas. En prensa. Editorial FLACSO, Buenos Aires. 2006. (sin dato de número de Pág.)

“La tercerización de las prestaciones sociales, “no es buena ni mala” en sí misma, su rendimiento pasa a depender del tipo de conducción política, de la definición de las opciones de protección, y de acuerdo a ello, se torna imprescindible establecer un patrón consistente de regulación pública. Por esta razón, la ausencia o la debilidad en la construcción de esa función, en este caso en el área social, puede interpretarse no sólo como pobreza política, sino como una estrategia intencional de los gobiernos o coaliciones a cargo de la dirección de estos procesos reformistas.”²³

II.3. Descentralización

La descentralización es un proceso que no puede ser confundido con las tercerizaciones, ya que son procesos substancialmente distintos que buscan objetivos totalmente diferentes y los principios que les dan sostén también son diferenciados. La descentralización está planteada como una estrategia para acercar los problemas a la gestión.

En los Estados de Bienestar las políticas sociales se encontraban fuertemente centralizadas, mientras que el Estado actual *“tiende a privilegiar que las decisiones se tomen en el ámbito local, para lo cual promueve tanto la desconcentración como la descentralización. Conviene recordar que la tendencia histórica latinoamericana ha sido centralizadora. Las críticas al centralismo enfatizan en que se toman decisiones careciendo de la información necesaria sobre las peculiaridades de cada zona y se opta por soluciones homogéneas que se aplican a realidades que son heterogéneas, lo que conduce a asignar de manera ineficiente los recursos y a no solucionar los problemas.”²⁴*

Las ventajas de la descentralización estarían en que puede generar un mayor consenso social, derivado de la participación, y un control de las burocracias, las cuales se esconden en la maraña del centralismo. Asimismo, y dado el tamaño más pequeño tanto territorialmente como en el número de personas implicadas, facilitaría el cálculo de los costos y los beneficios de las acciones que se pretende implementar e, incluso, da la posibilidad de experimentar con métodos alternativos

²³ Midaglia, C; Antía, F y Castillo, M. Tercerizaciones de las Prestaciones Sociales. Un debate político inconcluso. Asesoría Técnica en Políticas Sociales. Oficina de Planteamiento y Presupuesto. Montevideo, Uruguay. 2006. Pág. 11.

²⁴ Franco, Rolando, *“Los Paradigmas de la política social en América Latina”*. En Revista de la CEPAL N° 58, Santiago de Chile, Chile. 1996. Pág. 13.

para proveer el mismo servicio. Ello sería casi imposible de lograr en el centralismo dado la enorme complejidad de operación del sistema.²⁵

Paradojas de la Descentralización

Rolando Franco, plantea que hay argumentos antagónicos a la descentralización. *“Algunos sostienen que la autonomía local en la prestación de servicios sociales provocaría una inaceptable variación en los estándares de provisión de los servicios entre diferentes zonas. Es clásico sostener que las actividades de redistribución deben estar centralizadas para asegurar el equilibrio entre oferta y demanda, pues de otro modo pueden incentivarse migraciones de beneficiarios hacia donde se ofrezcan mayores beneficios y de contribuyentes hacia lugares donde la presión tributaria sea menor.”*²⁶

Según Aldo Isuani, la descentralización sólo puede contribuir a mejorar a los sectores más débiles de la sociedad cuando existe un Estado central capaz de moderar las desigualdades que se producen cuando cada uno queda librado a sus propias fuerzas.²⁷

²⁵ Franco, Rolando. *“Los Paradigmas de la política social en América Latina”*. En Revista de la CEPAL N° 58, Santiago de Chile, Chile. 1996. Pág. 13.

²⁶ Ídem. Pág. 15.

²⁷ Isuani, Aldo. *Política Social y Dinámica Política en América Latina. ¿Nuevas respuestas para viejos problemas?* En Desarrollo Económico. v 32. N° 125. abril- junio 1992. pág. 115.

III. URUGUAY

UN POCO DE CONTEXTO E HISTORIA

Uruguay fue conocido en los años cincuenta como el país pionero en el desarrollo del bienestar social. Es un país, que se ha caracterizado históricamente en el contexto latinoamericano, por tener una temprana matriz universal de protección que incorporó a la mayoría de la población.

Según Filgueiras²⁸, la implantación en la segunda década del siglo, de una serie de medidas que crearon un estado asistencial, providente y anticipador de demandas. Seguían las orientaciones de una élite que estaba culminando el proceso de construcción de la nación y el Estado.

“La presencia desde las primeras décadas del siglo XX de un sistema institucionalizado de políticas sociales, de orientación universalista e incluyente de la población en su conjunto dotó de alta legitimidad a esa matriz de bienestar, lo que requirió también de un fuerte y sostenido esfuerzo político para introducir reformas en el área social.”²⁹

El gobierno dictatorial que tuvo lugar entre 1973 y 1974, durante esta fase se constató cierto grado de retroceso en materia social, que se verificó no tanto en el monto del gasto público social, sino en su adjudicación. Ello resultó en una alteración en las prioridades de inversión social, propiciando así el deterioro de algunos de los servicios sociales clásicos, específicamente en las áreas de educación, salud y previsión social. Posteriormente a esta etapa se constata una profundización de las reformas en el campo público social, en el período de apertura y consolidación de la democracia, durante los años 80 y 90.

A continuación se realizará una breve reseña de las transformaciones que han tenido las “policies” en el Uruguay, desde el año 1985 hasta el año 2005.

²⁸ Filgueira, F; y Filgueira, C. El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay. Editorial. Arca. Montevideo, Uruguay. 1994. Pág. 11.

²⁹ Midaglia, Carmen. Entre la tradición, la modernización ingenua y los intentos de refundar la casa: la reforma social en el Uruguay en las tres últimas décadas. En prensa. Editorial FLACSO, Buenos Aires. 2006. (sin dato de número de Pág.)

III.1. El Retorno a la Democracia. 1985

*“Desde la apertura democrática hasta el presente se han procesado un conjunto de reformas sociales que es posible calificar de heterogéneas en términos de su orientación e impactos sociales según sector y arena de política pública. Es así, que algunas de las prestaciones sociales se revisaron recuperando bajo nuevos criterios su orientación clásica otras modificaron sustantivamente sus parámetros de distribución, ya sea, individualizando o privatizando una proporción de los beneficios y/o inaugurando nuevos servicios dirigidos a grupos específicos, y en oportunidades se promovieron una serie de programas sociales transitorios dirigidos a paliar las situaciones de pobreza”.*³⁰

Según Filgueiras³¹, las preocupaciones sustanciales del primer gobierno de la restauración democrática presidido por Sanguinetti, eran asegurar el régimen democrático y tener bajo control la economía, tratando de lograr una continuidad del proceso de apertura llevado adelante por el régimen autoritario. Las políticas sociales pasaban a un segundo plano. Éstas políticas se centraron fundamentalmente en las áreas de prestaciones monetarias del Estado, en particular las jubilaciones y las pensiones. En cuanto a la política salarial, se volvió a un mecanismo de negociación salarial de tipo tripartito, en 1985, se restauraron provisoriamente los Consejos de Salarios y aumentó el gasto público social en búsqueda de dar respuesta a una situación social deteriorada.

*“Las estrategias utilizadas por los subsiguientes gobiernos democráticos en pos de reformar el viejo sistema de protección fueron sumamente heterogéneas, más precisamente un mix entre la tradición y la innovación.”*³²

³⁰ Plan de Equidad Social. Pág.15.

³¹ Filgueira, F; y Filgueira, C. El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay. Editorial. Arca. Montevideo, Uruguay. 1994. Pág. 69.

³² Midaglia, Carmen. Entre la tradición, la modernización ingenua y los intentos de refundar la casa: la reforma social en el Uruguay en las tres últimas décadas. En prensa. Editorial FLACSO, Buenos Aires. 2006. (sin dato de número de Pág.)

III.2. La Segunda Administración Democrática. 1990

Midaglia³³ plantea, que en este período pueden identificarse al menos tres diferentes configuraciones de políticas sociales, que emergieron de este proceso de revisión del área pública. Un grupo de servicios que reformularon sus prestaciones manteniendo orientación universalista y simultáneamente intentaron modernizar la estructura organizativa que disponían; por otro, en una situación intermedia se ubican una serie de tercerizaciones de programas sociales, que además de dirigirse a grupos poblacionales específicos, en muchos casos presentan ciertos déficit institucionales, especialmente en materia de regulación pública, producto de un débil fortalecimiento de las capacidades institucionales existentes; y finalmente, en una posición sustantivamente distinta a las anteriores, figuran un conjunto de nuevos programas sociales, enfocados a atender problemas de pobreza extrema, que se localizaron en la órbita del Poder Ejecutivo.

III.2.1. Política Educativa

La reforma educativa se inicia en 1995, es un caso típico ideal de intentar modernizar el universalismo característico de esta política sectorial a través de múltiples iniciativas que van desde modificaciones generales de la curricula y propuestas de mejoramiento educativo, hasta la introducción de programas focales para aquellos contextos socioeconómicos críticos, pero sin debilitar su orientación universalista básica.

III.2.2. Política de Salud

Las revisiones del sistema de salud fueron prácticamente nulas desde la reapertura democrática hasta el año 2007.

III.2.3. Seguridad Social

Con relación al retiro de la fuerza de trabajo, en 1995, se reforma el sistema de seguridad social en su orientación global no fue estrictamente privatizador, en la

³³ Midaglia, Carmen. Entre la tradición, la modernización ingenua y los intentos de refundar la casa: la reforma social en el Uruguay en las tres últimas décadas. En prensa. Editorial FLACSO, Buenos Aires, 2006. (sin dato de número de Pág.)

medida que conservó un pilar de solidaridad o reparto intergeneracional propio del sistema anterior a cargo del organismo público -Banco de Previsión Social (BPS) - al que se le incorporó uno nuevo de capitalización individual - Administradoras de Fondos de Ahorros (AFAPs).

III.2.4. Política de Vivienda

El país contaba con varias organizaciones estatales encargadas de esta problemática, en 1990 se crea el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) que asume parcialmente esta problemática. Con la creación del MVOTMA suceden dos cambios: *“la separación institucional de la atención a la demanda y la desagregación de la demanda por franjas de ingreso”*³⁴. El MVOTMA se encargó de ejecutar políticas focalizadas de corte asistencialista para grupos carenciados; y el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) asumió un mercado destinado a franjas sociales con capacidad de socioeconómica de acceso propio.

III.2.5. Política Laboral

Como ya se mencionó anteriormente, los Consejos de Salarios gozaron de una corta vida, ya que se instauraron apenas recuperada la democracia y se suspendieron con el primer cambio de gobierno.

III.2.6. Reforma Social

En lo campos de Infancia y Juventud fueron donde se registraron importantes innovaciones. En materia de infancia se realizan significativos cambios. *“La mayoría de los programas de atención a la infancia en situación de riesgo social a cargo de la esfera pública se “delegaron” a organizaciones civiles, pasando así el Estado a atender directamente sólo una cuarta parte de los niños en condiciones de vulnerabilidad (SIPI 2004).”*³⁵ En materia de juventud, se creó en 1990 el Instituto Nacional de la Juventud.

³⁴ Varios Autores. ¿Y ahora? El primer ciclo del gobierno de izquierda en el Uruguay. Informe de Coyuntura N° 6. Informe de Ciencia Política. Ediciones de la Banda Oriental. 2006. Pág. 126.

³⁵ Midaglia, Carmen. Entre la tradición, la modernización ingenua y los intentos de refundar la casa: la reforma social en el Uruguay en las tres últimas décadas. En prensa. Editorial FLACSO, Buenos Aires. 2006. (sin dato de número de Pág.)

En la segunda administración democrática, se inauguró un programa de inversión social (PRIS), que más tarde con el cambio de gobierno se redefinió como una propuesta más acotada destinada a mejorar el funcionamiento de las organizaciones estatales relacionadas con el bienestar, el llamado Programa de Fortalecimiento de las Áreas Sociales Públicas (FAS). También se incorporaron a esta esfera institucional una propuesta de regularización de asentamientos irregulares, el Programa Integral de Asentamientos Irregulares (PIAI) y una iniciativa dirigida a la niñez, juventud y familias en situación social crítica, el Programa Integral de Infancia Adolescencia y Familia en riesgo (PIAF).

“De esta breve presentación de las reformas en el campo social, resulta evidente que el sistema uruguayo de protección se podría calificar de dual, en el sentido que convivían un universalismo revisado conjuntamente con nuevas políticas focalizadas dirigidas fundamentalmente a sectores pobres. Esa direccionalidad dual no sólo se expresaba en las orientaciones de “políticas”, sino también en la ingeniería institucional que encuadraba los diversos programas, produciéndose así una mayor complejización del aparato estatal central, que atendía a debilitar la operativa de esa esfera en materia social.”³⁶

Es en este escenario, caracterizado por varios años de continuas reformas sociales para ajustar el sistema a las nuevas imposiciones económicas y financieros internacionales, y por la necesidad de ajustes a nuevas problemáticas sociales, es que surge como consecuencia la crisis económica que vivió el país y la región en el año 2002. Esta crisis, agudizó los problemas asociados al empleo y a los ingresos de los hogares. *“La disminución del crecimiento de las tasas de empleo entre el 1999 y el 2004, acompañadas por un incremento de los niveles de desempleo se combinó con un crecimiento de otros problemas tales como la informalidad y el subempleo; agravándose estas características para las mujeres y los jóvenes.”³⁷*

Es en este contexto de agravamiento de estas situaciones sociales a raíz de la crisis reciente, es que el nuevo gobierno asume sus funciones en el año 2005 y desarrolla un conjunto de acciones destinadas a revertir o atender la severidad de los problemas indicados.

³⁶ Midaglia, Carmen. Entre la tradición, la modernización ingenua y los intentos de refundar la casa: la reforma social en el Uruguay en las tres últimas décadas. En prensa. Editorial FLACSO, Buenos Aires. 2006. (sin dato de número de Pág.)

³⁷ Plan de Equidad Social .Pág. 11.

IV. 2005 GOBIERNO PROGRESISTA

En marzo de 2005 se produjo uno de los cambios más significativo de la historia política uruguaya, después de 170 años una fuerza política que representa a un partido no tradicional asumió la administración del país. *“Se trataba de una fuerza política que históricamente había manifestado su preocupación por la distribución de bienestar y la creación o recreación de canales de integración social.”*³⁸

El actual gobierno de izquierda ha promovido un conjunto de iniciativas sociales e institucionales que se plantean como respuestas, por una parte, a la situación de amplia vulnerabilidad social que se concretó con la crisis económica del año 2002, y por otra, el caos organizativo en el campo público social.

El nuevo gobierno inauguró su gestión en el área social con un conjunto de medidas significativas en materia de bienestar: Educación, Salud, Seguridad Social, Vivienda, Relaciones Laborales, Reforma Tributaria y el lanzamiento de un Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) y con posterioridad a éste, el Plan de Equidad Social (PES).

IV.1. Políticas Educativas

En cuanto a los contenidos de la política educativa, se diseñan múltiples escenarios con elementos de continuidad e innovación respecto a las políticas anteriores. La innovación se encuentra presente en el Programa de Maestros Comunitarios y el de Aulas Comunitarias (ambos coejecutados por el MIDES); a la vez que se ha incluido la educación sexual en los libros de primaria; se ha incrementado la cobertura en educación física; se ha aumentado la cobertura de niños y niñas de 0 a 3 años; la obligatoriedad de la educación desde los 4 años de edad hasta el tercer ciclo básico; y se ha planteado la discusión en debate nacional de la Ley de Educación, para cuya elaboración las autoridades de la enseñanza han convocado a un Debate Educativo de carácter nacional que se procesó durante el año 2006. Como continuidad se encuentra vigente la modalidad de las escuelas de tiempo completo.

³⁸ Midaglia, Carmen. Entre la tradición, la modernización ingenua y los intentos de refundar la casa: la reforma social en el Uruguay en las tres últimas décadas. En prensa. Editorial FLACSO, Buenos Aires, 2006. (sin dato de número de Pág.)

Lo que mayor trascendencia pública tuvo durante el año 2005 en relación a la educación, fue la discusión del presupuesto educativo. Al elaborarse y votarse el Presupuesto Nacional para el quinquenio, el partido gobernante fijó el gasto educativo en el 4,5 % del PBI al final del período.

IV.2. Políticas de Salud

Es sin dudas una de las reformas más ideológica del gobierno, la que estaría orientada a conformar un sistema nacional integrado de salud (SNIS), el que tiene como ejes más destacados el cambio en el modelo de atención, el sistema de gasto y financiamiento en el modelo de gestión. *“En lo que tiene que ver con el modelo de atención se plantea que la misma privilegie la prevención y la promoción dentro de una estructura de Atención Primaria de la Salud con énfasis especial en el primer nivel de atención. En lo relativo al sistema de gasto y financiamiento, se propone asegurar una cobertura universal, equitativa y solidaria a través de un Seguro Nacional de Salud. A estos efectos se creará un Fondo Público que recibiría el aporte del Estado, de los hogares y de las empresas, realizando dicho aporte los usuarios según su ingreso.”*³⁹

IV.3. Seguridad Social

*“En lo que respecta a la Seguridad Social se pone el énfasis por parte del equipo económico de Gobierno en completar la reforma estructural a la seguridad social con las reformas no estructurales pendiente en las Cajas paraestatales Policial, Militar y Bancaria.”*⁴⁰ A la vez que se pone énfasis en la gestión del BPS y el lanzamiento del Diálogo Nacional sobre Seguridad Social. El gobierno está pensando en ajustes en la edad de jubilación y en la reducción de los años de aporte al sistema. Es importante destacar el papel del BPS en la participación del PANES y del PES; y en la implementación del IRPF.

³⁹ Varios Autores. ¿Y ahora? El primer ciclo del gobierno de izquierda en el Uruguay. Informe de Coyuntura N° 6. Informe de Ciencia Política. Ediciones de la Banda Oriental. 2006. Pág. 123.

⁴⁰ Ídem. Pág. 124.

IV.4. Políticas de Vivienda

El Plan Quinquenal de Vivienda 2005-2009 se propugna como una política de vivienda integral e integrada. *“En este aspecto se recalca la necesidad de asumirla únicamente como una política social, garantía de integración de derechos de ciudadanía, eliminando su antigua condición económica como factor productivo directo e indirecto. Se la visualiza integral porque forma parte de los activos de ciudadanía, variable principal en el portafolio de oportunidades de las familias. Se la considera integrada en la red de prestaciones que brinda el Estado para la atención a las necesidades básicas de la población.”*⁴¹

Se integra el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) al sistema financiero y al redimensionamiento de la relación institucional con los usuarios y proveedores del sector.⁴²

IV.5. Política Laboral

A partir del cambio de gobierno en marzo del 2005, se comienza la implementación de una política laboral orientada por los principios del diálogo social y el tripartismo. *“Los Consejos de Salarios, en tanto ámbitos institucionales de negociación salarial para enfrentar el conflicto capital-trabajo se reactivaron luego que a partir de los años 90 se asistiera a procesos de desregulación del mercado de empleo se suspendiera este mecanismo de negociación colectiva sin crearse espacios alternativos para dirimir los problemas distributivos.”*⁴³

IV.6. Reforma Tributaria

En lo relativo a la reforma tributaria, la principal medida de corte redistributivo es la incorporación de un impuesto a la renta de las personas físicas (IRPF) y la disminución de la tributación indirecta. Ésta *“reforma simplifica y racionaliza la estructura tributaria con la eliminación de impuestos, favorece la “equidad horizontal”*

⁴¹ Varios Autores. ¿Y ahora? El primer ciclo del gobierno de izquierda en el Uruguay. Informe de Coyuntura N° 6. Informe de Ciencia Política. Ediciones de la Banda Oriental. 2006. Pág. 126.

⁴² Varios Autores. La hora de las reformas. Gobierno, actores y políticas en el Uruguay 2006-2007. Informe de Coyuntura N° 7. Informe de Ciencia Política. Ediciones de la Banda Oriental. 2007Pág. 210.

⁴³ Midaglia, Carmen. Entre la tradición, la modernización ingenua y los intentos de refundar la casa: la reforma social en el Uruguay en las tres últimas décadas. En prensa. Editorial FLACSO, Buenos Aires. 2006. (sin dato de número de Pág.)

igualando los aportes patronales a la seguridad social entre sectores productivos y reduce algo la tributación de las empresas, con la sustitución de la anterior tributación por un único impuesto básico para este tipo de rentas (IRAE). Por último, la reforma reduce la tributación indirecta (IVA, COFIS) aunque estos impuestos seguirán teniendo gran importancia relativa en comparación a los de los países desarrollados. En resumen, y dado que los cambios distan de ser radicales, se espera que los efectos de la nueva estructura tributaria sobre la distribución del ingreso sean pequeños y favorezcan una mayor progresividad.”⁴⁴

IV.7. PANES y PES

El Plan de Atención a la Emergencia Social (Ver Anexo 3) era un programa transitorio, específicamente para funcionar en los primeros dos años de gobierno y de tipo focalizado. Centraba su operatividad en los sectores sociales de menores recursos, principalmente en el segmento considerado en situación de indigencia o de extrema pobreza, es decir, aquellos grupos con serios problemas para asegurar su reproducción mínima. Junto con la implementación de este Plan, se crea el nuevo Ministerio de Desarrollo Social que cumple con la función de coordinar, ejecutar y articular las políticas sociales a nivel nacional.

El PANES llegó a su culminación, a comienzos del 2008 e inmediatamente y de manera continúa se implementa un nuevo plan; el Plan de Equidad Social (PES) (Ver Anexo 4). El PES se instrumentó en marzo del año 2008, es una nueva propuesta ya que configura una estrategia a largo plazo, que pretende incidir en la distribución socioeconómica entre grupos y regiones.

Los programas sociales, como el PANES y el PES se caracterizan por tener una transferencia de ingresos condicionada (Ingreso Ciudadano y Asignaciones Familiares), pero a la vez incluyen otros componentes no monetarios, que son igualmente relevantes. Además, otras políticas, como el seguro universal de salud o la reforma tributaria recientemente implementada, también tienen un impacto importante sobre la distribución del ingreso en Uruguay.

⁴⁴ Varios Autores. La hora de las reformas. Gobierno, actores y políticas en el Uruguay 2006-2007. Informe de Coyuntura N° 7. Informe de Ciencia Política. Ediciones de la Banda Oriental. 2007. Pág. 183.

V. LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS

A continuación se desarrollarán las transformaciones que han tenido los programas sociales aplicados en América Latina en las dos últimas décadas, con el fin de poder comprender el contexto en el cual se sitúa el Plan de Emergencia, y sus diferentes componentes.

V.1. Programas de Combate a la Pobreza

América Latina se convirtió en un escenario de ensayo de programas de combate a la pobreza, a tal punto que hoy por hoy se habla de tres fases.

La primera que va del 80 hasta los 90, se caracterizan por programas transitorios y de carácter totalmente compensatorio dirigida a los sectores de extrema pobreza, a la indigencia.

La segunda fase va desde los 90 hasta los 2000, pero tienen algunas modificaciones, cambian las áreas y los sectores, incluye: género, infancia, juventud, adolescencia, capacitación, etc. Se abren las áreas donde pueden operar éstos programas, y a su vez tienden a tener una cierta permanencia, a diferencia de los anteriores que eran totalmente transitorios.

La tercera fase, es de fines de los 90 hasta el siglo XXI, se mantienen los programas anteriores, pero se producen nuevos programas que parecen ser la tónica de la época.

Estas tres oleadas o tres formas de abordar la pobreza en definitiva representan interpretaciones distintas de cómo intervenir en relación a ella.

La primera, es en relación a la primera fase, donde se consideraba que la pobreza intervenía con el mercado y con el crecimiento económico.

La segunda, que son programas focales pero que tienden a tener alguna permanencia. Lo que plantea es que el crecimiento económico es una condición necesaria, pero no suficiente, y que se necesitan intervenciones sociales ampliadas, sostenidas en el tiempo, operativas, para cambiar comportamientos y actitudes. De ahí la operativa local, de ahí ese tratamiento personalizado, ese tratamiento técnico en el abordaje de esta situación.

La tercera, que son los programas de transferencia de rentas condicionadas, tiene un significado distinto, es que la pobreza se supera con el ingreso, y el estado es responsable de mantener esos ingresos al menos por un período de tiempo.⁴⁵

V.2. Los Programas de Transferencias Condicionadas en la Región

Los programas de transferencias condicionadas, que pretenden finalizar con la transmisión generacional de la pobreza, se están aplicando durante los últimos años, en la mayoría de los países latinoamericanos. Estos modelos se caracterizan por una transferencia de renta monetaria de amplio alcance, con contraprestaciones referidas al acceso a servicios de educación y de salud. El recurso a la corresponsabilidad no se limita a que las familias cumplan con las condiciones planteadas por los programas, sino también alude a que los beneficiarios sean protagonistas de las acciones que les permitan mejorar sus condiciones de vida y alcanzar rutas de salida de los programas en el menor tiempo posible. Estas obligaciones o contrapartidas de parte de la población beneficiaria *“intentan revertir el clásico asistencialismo público, así como la conducta pasiva de los destinatarios”*⁴⁶.

Estos programas deben ser comprendidos como continuidad de las políticas implementadas como respuesta a la crisis económica que devastó a América Latina durante la década de 1980, y que fueron profundizadas en la primera parte de la década de 1990. La crisis del modelo tradicional de las políticas sociales, basado en una fuerte intervención del estado, centrado en la universalización de los servicios sociales, dió lugar a políticas focalizadas, orientadas a la paliación de los peores efectos de la crisis económica y de los programas de ajuste. En los últimos años, estas iniciativas han evolucionado hacia un enfoque más integral, donde la articulación con la institucionalidad sectorial resulta indispensable para alcanzar los objetivos planteados.

⁴⁵ Midaglia, Carmen. Desgravación de la: Conferencia “Uruguay en el Siglo XXI: ¿Innovaciones o simple reformulación en materia de protección social?” Planteado en el X ° Congreso Nacional de Trabajo Social. “Trabajo Social en un contexto de cambio: Una mirada hacia nuestro quehacer profesional”. 15 y 16 de Mayo 2008.

⁴⁶ Midaglia, Carmen. Entre la tradición, la modernización ingenua y los intentos de refundar la casa: la reforma social en el Uruguay en las tres últimas décadas. En prensa. Editorial FLACSO, Buenos Aires. 2006. (sin dato de número de Pág.)

En latinoamérica, catorce países de la región han iniciado programas de este tipo, en la mayoría de los casos con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID): Argentina (Plan Familias), Brasil (Bolsa Familia), Chile (Chile Solidario), Colombia (Familias en Acción), Costa Rica (Superémonos), Ecuador (Bono de Desarrollo Humano), El Salvador (Red Solidaria), Honduras (PRAF), Jamaica (PATH), México (Progresa/Oportunidades), Nicaragua (Red de Protección Social), Perú (Juntos), República Dominicana (Solidaridad) y Uruguay (Plan de Emergencia/Plan de Equidad).⁴⁷

V.3. Transferencias Condicionadas en Argentina y Brasil

Los programas de transferencia condicionadas, constituyen un nueva búsqueda de modelos para eliminar las desigualdades e inequidades que persisten en muchas áreas sociales. Se realizará una breve descripción de los programas aplicados en Argentina y Brasil, por considerarlos antecedentes de los programas aplicados en Uruguay por el Ministerio de Desarrollo Social.

V.3.1. Argentina

El Ministerio de Desarrollo Social asiste al Presidente de la Nación en aquellos temas referidos a la asistencia social y el desarrollo humano en el país. Dicho ministerio fue creado en el año 2003 durante la presidencia de Néstor Kirchner. Este Ministerio desarrolla sus acciones de protección, prevención, asistencia, acompañamiento y promoción. Articula su labor con otros ministerios y con la sociedad civil, tendiendo de este modo el acceso de las familias vulnerables a los planes y programas existentes en el Estado o en otros actores sociales.

Ejemplos de ello son los planes dirigidos a escuelas vulnerables, el Plan de Alfabetización, Médicos Comunitarios, los Centros Integradores Comunitarios, el Plan Nacer, el Plan Federal de Viviendas, el desarrollo de cooperativas, el Manos a la Obra y el Plan de Seguridad Alimentaria y el Plan Familias.

⁴⁷ Villarotto Pablo. Seminario Internacional “Evolución y Desafíos de los Programas de Transferencias Condicionadas”. La Transferencias Condicionadas en América Latina: Luces y Sombras. Editorial CEPAL. Brasil. 2007. (sin dato de número de Pág.)

Este último, el Plan Familias, coordina esfuerzos y recursos del Estado nacional con los Estados provinciales y municipales y las organizaciones de la sociedad civil para proteger e integrar a las familias en riesgo social, a través de prestaciones monetarias y no monetarias.

La prestación monetaria que impulsa el Programa consiste en un ingreso no remunerativo mensual que varía según la cantidad de niños y niñas menores de diecinueve años a cargo, o discapacitados de cualquier edad. Para alentar la participación laboral de las familias destinatarias del Programa, el ingreso no remunerativo -que se cobra a través de tarjetas de débito- resulta compatible con otros ingresos en el hogar, siempre que la totalidad del mismo no supere el Salario Mínimo Vital y Móvil.

El otorgamiento del ingreso no remunerativo demanda la contraprestación del núcleo familiar con la educación y la salud de los menores a cargo. Esta condición, se verifica dos veces al año con la presentación de certificados de cumplimiento del Plan Nacional de Vacunación, controles bimestrales de las mujeres embarazadas, constancia de matriculación inicial y condiciones de regularidad escolar de los niños de cinco años a diecinueve años.

Las prestaciones no monetarias que brinda el Programa Familias abarcan un conjunto de actividades dirigidas al núcleo familiar, como el apoyo escolar y los talleres de desarrollo familiar y comunitario.⁴⁸

V.3.2. Brasil

El Programa Bolsa Familia surge en el año 2003, como el principal programa social del Presidente Lula. Este Programa consiste en una transferencia de recursos del programa Hambre Cero. El programa Bolsa Familia nace de la unificación de las distintas iniciativas de transferencias condicionadas implementadas por el gobierno federal (Bolsa Escola, Cartao Alimentacao, Bolsa Alimentacao), de manera de mejorar la integralidad, coordinación y gestión de los servicios entregados a las familias pobres. Bolsa Familia consiste en un programa de transferencias monetarias condicionadas a familias que se encuentran en situación de pobreza, que vincula el apoyo financiero al uso de las redes institucionales de apoyo en alimentación, salud, educación y asistencia social. El programa contempla un incremento en las

⁴⁸ Datos obtenidos de la página Web: www.bolsafamilia.org.br

transferencias monetarias entregadas con relación a los otros programas de asistencia federal, pero al mismo tiempo supone un aumento en las responsabilidades de los beneficiarios. Para mantener el beneficio, las familias deberán mantener al día los antecedentes de vacunación de sus hijos, asegurar su asistencia a la escuela, asistir a las redes de atención primaria de salud y participar en actividades de salud materno infantil, capacitación y alfabetización.⁴⁹

V.4. Plan Familias, Bolsa Familia y Plan de Emergencia

Los Programas: Plan Familias (Argentina), Bolsa Familia (Brasil), y Plan de Emergencia (Uruguay), contienen varias similitudes. Entre ellas, que todos intentan acabar con la transmisión generacional de la pobreza. Estos programas proporcionan recursos monetarios a familias que se encuentran en situación de extrema pobreza, supeditándolas a la reinserción escolar de los niños, niñas y adolescentes y al uso de servicios de salud.

Con relación a las contrapartidas en Argentina, el otorgamiento del ingreso demanda la contraprestación del núcleo familiar con la educación y la salud de los menores a cargo. Esta condición, se verifica dos veces al año con la presentación de certificados de cumplimiento del plan nacional de vacunación, controles bimestrales de las mujeres embarazadas, constancia de matriculación inicial y condiciones de regularidad escolar de los niños de cinco a diecinueve años. En Brasil, para recibir el beneficio, las familias deben mantener a los niños y adolescentes en edad escolar en las redes de enseñanza, mantener al día el calendario de vacunación, participar de los exámenes prenatal, entre otros. En Uruguay, la contraprestación se refiere a efectuar los controles médicos del núcleo familiar, asegurar la reincorporación y permanencia de niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo y la realización de actividades comunitarias, en la construcción de rutas de salida.

Estos tres programas no cuentan solamente con las transferencias condicionadas sino que despliegan un amplio abanico de componentes con el fin de dar una respuesta integral a otras problemáticas: vivienda, empleo, alimentación, etc. La transferencia es la columna vertebral de este tipo de intervención, la gran mayoría de los programas utilizan los apoyos en efectivo, por cuanto la entrega de dinero preserva la libertad de elección de las familias. Apuntan a la reducción de la

⁴⁹ Datos obtenidos de la página Web: www.bolsafamilia.org

pobreza extrema y buscan intervenir en diferentes aspectos que constituyen las situaciones de exclusión y de vulnerabilidad.

Estos programas definen a las familias extremadamente pobres como unidades a intervenir y usualmente imponen una restricción basada en la composición demográfica de las familias. En el Plan Familias, el ingreso mensual varía según la cantidad de niños y niñas menores de diecinueve años a cargo, o discapacitados de cualquier edad. El Plan Bolsa Familia, son beneficiadas las familias que poseen un ingreso per capita de hasta R\$ 100 (cien reales) mensuales, los valores varían de acuerdo con la renta familia y el número de niños. En el Plan de Emergencia, el ingreso ciudadano, se encontraba focalizado en hogares cuyos ingresos per capita no superen los \$ 1.300 (mil trescientos pesos uruguayos), priorizando hogares con niños y niñas a cargo y mujeres embarazadas.

Estos programas se enmarcan o son coordinados en las órbitas de los Ministerios Sociales, es importante destacar el hecho de los cambios de orientación política de los gobiernos no es casual, ni podrían asumirse como solo consecuencia de las crisis, que cambiaran las políticas sociales y se instrumentaran planes de emergencia. En Argentina el Ministerio de Desarrollo Social fue creado en el año 2003 durante la presidencia de Néstor Kirchner; en Brasil el Ministerio de Desenvolvimento Social surge en el año 2004 con el Presidente Lula; y en Uruguay el Ministerio de Desarrollo Social se crea en el año 2005, con la presidencia de Tabaré Vázquez.

Con la creación de estos organismos se promueve a una nueva institucionalidad política en relación a lo social, a través de ministerios encargados de coordinar, programar, ejecutar y organizar diversas políticas sociales que anteriormente se encontraban disgregadas.

Otra similitud entre los planes es la tercerización, a partir de la participación de las organizaciones no gubernamentales o de asociaciones civiles en la ejecución de los programas. La otra semejanza es que tienen un referente territorial, se habla de una descentralización.

Lo que menos se concreta, pero que se encuentra en todos los planes son las instancias de evaluaciones, los programas de asistencia tienen que ser evaluados, a veces por eficiencia y eficacia y a veces para saber en que se está gastando.

Estos programas incorporan los modelos de atención a la emergencia social propuestos por los organismos internacionales, son en su mayoría financiados por el

BID “de alguna forma indirectamente hay cuestiones del plan de emergencia que recogen experiencias o propuestas directas del Banco Mundial o del BID”.⁵⁰ (Ver Anexo 2).

Los programas de transferencia condicionada, tienen un carácter ambiguo, por un lado encarnan de una orientación neoliberal, y por otro aumentan la intervención del Estado, son como contradictorios. ¿Qué finalidades persiguen? Son menos focalizados que los anteriores y su pretensión es reducir la pobreza, pretenden cubrir a toda la pobreza. Por otro lado son integrales si bien la transferencia es el eje, se complementan con otras prestaciones (alimentación, vivienda, empleo transitorio, etc.). Las contrapartidas son en educación y salud, dentro de la pobreza hay una prioridad en las situaciones de infancia y juventud. Son programas que reafirman el papel de los Ministerios Sociales, legitimando su existencia. Existe una importante participación de la sociedad civil en cuanto a la ejecución de los programas. Son descentralizados o tienen referencias territoriales. Tienden a estabilizarse como líneas permanentes de acción pública, más allá de los gobiernos tienden a quedarse. Estos programas conforman una red de asistencia de responsabilidad pública.

V.4.1. La Matriz Uruguay

El resultado en términos generales es que la matriz uruguaya, es un híbrido en dos aspectos, en términos de las orientaciones de las políticas sociales y en términos del encuadre institucional en el que se enmarcan estas prestaciones. En términos de las orientaciones conviven políticas universales con focales, en términos de estructura institucional los programas están dispersos en todo el territorio, están dispersos en los organismos especializados en esas temáticas (hace referencia a una descentralización).

Uruguay cuenta con algunas diferencias en relación a los programas de transferencia condicionada de la región, es que el Plan de Emergencia tuvo un comienzo y un fin. *“Pero hay una singularidad y un perfil muy específico que tiene el Plan de Emergencia y que no lo tienen otros, para empezar un plazo de emergencia acotado, a término, estas son las diferencias en las transferencias de ingreso condicionados del mundo que se plantean largos plazos. El Plan de Emergencia*

⁵⁰ Respuesta de Entrevista realizada a Gabriela Zubeldía. (Pág.62)

comenzó en el 2005 y termina en el 2007.⁵¹ (Ver Anexo 2). El PANES cuenta con dos estrategias bien diferenciadas, una que es el Plan de Emergencia y la otra es el Plan de Equidad, donde desaparece el ingreso ciudadano y se aumentan los montos con el programa de transferencia específico de asignaciones familiares.

Otra diferencia, es en relación al otorgamiento de las transferencias monetarias, en Argentina se ha generado clientelismo en función de la obtención de dichas transferencias. En Argentina quienes se encargaban de la adjudicación del beneficio eran las organizaciones de tipo político y las ONG's; sin embargo, en el Uruguay fue el Estado el encargado de esta tarea. Un rasgo característico nuestro, ha sido la transparencia en la adjudicación del Ingreso Ciudadano (IC) entre la población beneficiaria. *"De nuestro plan de emergencia se ha dicho de todo, menos que no ha sido transparente. Nosotros trabajamos con un coeficiente que elaboró el instituto de economía, que tomó en cuenta los datos de la encuesta continua de hogares, tomando los datos de las mediciones de talla y de la medición infantil, que fue imperfecto y que a los tres meses se hizo un ajuste. Y que tuvo esas particularidades. Abarcó toda la población objetivo y abarcó más, existen casos excepcionales, tuvo el error de clase dos o sea que abarcó más, pero el grueso de lo que tenía que ser abarcado por el plan fue abarcado y fue abarcado sin dedo. Yo creo que se hizo algo adecuado para la realidad de nuestro país."*⁵² (Ver ANEXO 2).

La eficacia mostrada por los nuevos programas (en particular el Ingreso Ciudadano⁵³) para alcanzar muchos hogares pobres en Uruguay sugiere que el IC ha sido uno de los programas de transferencia de ingreso más exitosos en términos de focalización, comparado con las experiencias de otros países. *Más del 75% de los hogares beneficiarios pertenecen al quintil mas pobre de la población. Este porcentaje es mucho más alto que el alcanzado por otros programas en América Latina y alrededor del mundo, especialmente cuando se considera que el IC fue diseñado e implementado en un lapso muy breve.*⁵⁴

⁵¹ Respuesta de entrevista realizada a Cristian Mirza (Pág.78).

⁵² Respuesta de Entrevista realizada a Ana Olivera. (Pág. 70)

⁵³ En adelante IC.

⁵⁴ Varios Autores. Las Políticas de Transferencia de Ingresos en Uruguay: cerrando las brechas para aumentar el bienestar. Unidad de Gestión de Países para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. Departamento de Desarrollo Humano. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Informe del Banco Mundial. Pág. 14.

El IC es, decididamente, el programa que mejor llega a su población objetivo. *“Desde una perspectiva internacional, los nuevos sistemas no contributivos de Uruguay han tenido muy buenos resultados en cuanto a la eficacia para llegar a la población objetivo. Otros programas de la región, como Bolsa Familia de Brasil, Chile Solidario, Oportunidades de México y Jefes de Argentina, han sido menos efectivos.”*⁵⁵ Este éxito, en un programa que fue diseñado e implementado en unos pocos meses, indica un alto grado de efectividad en la estrategia de selección de población objetivo.

⁵⁵ Varios Autores. Las Políticas de Transferencia de Ingresos en Uruguay: cerrando las brechas para aumentar el bienestar. Unidad de Gestión de Países para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. Departamento de Desarrollo Humano. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Informe del Banco Mundial. Pág. 71.

VI. ¿CONTINUIDADES O RUPTURAS?

A continuación se tratará de enunciar los cambios y las continuidades de las diferentes “policies” implementadas en los gobiernos de corte neoliberal - década del 90- y las transformaciones efectuadas por el actual gobierno Progresista.

En el transcurso de mediados de los 90 tuvo lugar en el Uruguay la más profunda transformación social, ya que se produce el surgimiento de las políticas sociales de corte neoliberales, políticas de ajuste y de cambio estructural, que provocaron una desprotección del trabajo, condiciones adversas del mercado laboral y grandes restricciones en el consumo de las clases trabajadoras.

El gobierno Progresista inicia la implementación de los principales componentes del Plan de Equidad Social, que materializa y profundiza la estrategia de superación de la pobreza y reducción de la desigualdad social como condición de un país integrado e incluyente. Se aboca a la transformación del sistema de protección, a través del despliegue de un conjunto de políticas sociales universales y estructurales, que mantienen algunos ejes e incorpora nuevas líneas de trabajo; como lo son la puesta en marcha del nuevo sistema integrado de salud, la reforma educativa, las políticas de empleo, el plan quinquenal de vivienda, el nuevo sistema tributario, el plan de igualdad de oportunidades y derechos, entre otros aspectos, que manifiestan el carácter transformador y transicional del nuevo gobierno.

La **Reforma Tributaria**, a partir de la nueva estructura, se tiende a favorecer la equidad horizontal a través del IRPF, ya que paga más el que tiene más y menos el que tiene menores ingresos. Es una política universal ya que abarca a la totalidad de la población incluida en el mercado formal de trabajo. Con este nuevo impuesto se evidencia un cambio y una ruptura en la forma de tributación anterior.

En relación a la **Reforma Educativa**, es una política que no se privatizó completamente, ya que es y continúa siendo fundamentalmente estatal. En la década del 90 introdujo programas focales y hoy los continúa manteniendo. Es una política universal, ya que se encuentra dirigida a toda la población y paralelamente mantiene programas focalizados. En definitiva, se puede hablar de una ruptura en la

política, se han instrumentado algunas innovaciones puntuales, pero no aparece una agenda totalmente reformista.

En el plano de la **Salud**, donde los impulsos liberales y reformista no lograron concretar ninguna reforma estructural en los últimos veinte años. Es aquí donde el actual gobierno produce cambios radicales, ya que se origina una transformación en el modelo de atención, en el sistema de gasto y en el financiamiento en la gestión. Hay una ruptura y un cambio del sistema anterior. Esta política tiene características de corte universal y fuertemente estatal.

La **Seguridad Social**, en esta política se puede hablar de una ruptura, ya que se han realizado cambios sustanciales. Dentro de ellos: la elección de los representantes de los jubilados en el directorio; la participación fundamental del BPS en el PANES y el PES; la transformación del BPS en instituto dejando de ser banco; el lanzamiento del Diálogo Nacional sobre Seguridad Social; y el papel del BPS en la implementación del IRPF. De forma simultánea, continúa manteniendo características privatizadoras a través de las AFAPs; y sigue siendo una política universal de amplio alcance.

El actual gobierno propone el Plan Quinquenal de **Vivienda** que es una política de vivienda integral e integrada. Este contenido en la política de vivienda es un gran cambio en relación al anterior, se crea la Agenda Nacional de Vivienda y la reformulación del BHU, ya que pasó a formar parte del sistema bancario. Es una política que a la vez mantiene dos orientaciones simultáneas: la universalidad y la focalización.

En relación a la política **Laboral**, se visualiza una ruptura en relación al modelo anterior, incorporando por primera vez a los Consejos de Salarios la participación de los trabajadores rurales y de las trabajadoras domésticas. Es una política que sufre cambios y contiene una fuerte participación estatal y universal.

En relación al **Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos** el Poder Ejecutivo elevó a consideración parlamentaria el Proyecto de Ley de Igualdad de Oportunidades y Derechos. *"Dicha Ley declara de interés general las actividades*

*orientadas a la igualdad de oportunidades y derechos entre hombres y mujeres y se obliga al Estado a adoptar las medidas necesarias para asegurar el diseño, elaboración, ejecución y seguimiento de políticas públicas que integren la perspectiva de género.*⁵⁶ Es una herramienta integral y contribuye a la democratización de las relaciones sociales de género. Es universal y estatal.

VI.1. Políticas de Inclusión Social

En relación a las políticas de asistencia implementadas en el período anterior, se puede afirmar que los programas de atención a las situaciones de riesgo social se delegaron a organizaciones de la sociedad civil; y muchos de los programas se localizaron en la órbita del Poder Ejecutivo, evitando el organigrama estatal y por ende sus controles políticos. Es en este período que los servicios sociales dirigidos a la población de vulnerabilidad social, fueron los que sufrieron una mayor focalización en la atención y un grado importante de tercerizaciones en relación a las otras "policies".

El nuevo gobierno, en esta materia realiza un gran cambio, es decir, una transformación de las metas y el alcance de las prestaciones clásicas y a la vez incluye una serie de iniciativas novedosas en relación a las políticas sociales implementadas anteriormente, es por ello que coloca en marcha dos medidas relevantes en materia social: el Plan de Emergencia y la creación de un organismo coordinador en materia social, sujeto a contralor político institucional, el Ministerio de Desarrollo Social (Ver Anexo 5).

En relación al PANES, vemos una ruptura de las políticas aplicadas en los años anteriores, tiene características de políticas focalizadas, a la vez que se encuentran presentes las tercerizaciones y la descentralización; y de manera simultánea existe una centralidad a través de la creación del MIDES, ya que es un organismo centralizador en los referido a las políticas sociales en el Uruguay.

En correspondencia con el Plan de Equidad, existe un mix de políticas sociales, de corte: universales y focales; tercerizadas y estatales; centralizadas y descentralizada.

⁵⁶ Plan de Equidad Social. Pág. 31

VI.1.2. Plan de Atención a la Emergencia Social

El PANES, como ya se mencionó anteriormente, era un programa transitorio, y de tipo focalizado. Centraba su operatividad en los sectores sociales de menores recursos.

El Plan en su conjunto y la tarea de verificación estuvo estampada de una serie de improvisaciones propias de un ministerio joven, carecía entre otras cosas de personal suficiente para encargarse de actividades de magnitud, y que además se negó a transferir recursos financieros destinados a atender directamente operaciones de implementación. Es por esta razón que se tuvo que recurrir a instituciones universitarias, organizaciones sociales y personal voluntario que colaborara en la puesta en marcha de esa medida. Es de fundamental importancia mencionar, que todas estas medidas fueron sumamente efectivas, ya que el PANES ha sido uno de los programas más exitoso en términos de focalización, *“el 75 por ciento de los beneficiarios pertenece al quintil más bajo del esquema de distribución de ingresos y que otro 20 por ciento se ubica en el segundo quintil más bajo.”*⁵⁷

El PANES culminó a comienzos del 2008, benefició a casi 80.000 hogares en sus dos años de historia, *“más de 335.000 mujeres, hombres, niños y niñas, adolescentes, jóvenes y adultos mayores que recibieron el Ingreso Ciudadano como apoyo económico, pero a la vez participaron en diversos programas”*.⁵⁸ El PANES está orientado a combatir la indigencia. *“Se reconoce que en el período actual ha mejorado la situación de la población, en tanto 80.000 personas superaron el umbral de la Línea de Pobreza.”*⁵⁹

VI.1.3. Plan de Equidad Social

El PES se instrumentó a comienzos de este año, es una nueva propuesta ya que configura una estrategia a largo plazo, que tiene el objetivo de redistribuir de manera socioeconómica entre grupos y regiones. El PES mantiene cierta continuidad en relación a los componentes aplicados en el PANES, retoma las experiencias recientes y reformula algunos de los componentes. Si bien el Plan

⁵⁷ Varios Autores. Las Políticas de Transferencia de Ingresos en Uruguay: cerrando las brechas para aumentar el bienestar. Unidad de Gestión de Países para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. Departamento de Desarrollo Humano. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Informe del Banco Mundial. Pág.64.

⁵⁸ Plan de Equidad Social. Pág. 5.

⁵⁹ Ídem. Pág.16.

abarca al conjunto de la población, los diferentes componentes tienen como población prioritaria a los grupos o sectores sociales cuyas condiciones de vida se encuentran por debajo de la Línea de Pobreza.

El PES cuenta con dos grandes dispositivos; el primero, es una fuerte matriz de componentes estructurales (reforma de salud, reforma educativa, reforma tributaria, etc.) y el segundo, se conforma por componentes de asistencia e integración social (asignaciones familiares, asistencia a la vejez, trabajo protegido, políticas de alimentación, etc.).

Es de resaltar que el PES combina en su diseño una lógica tradicional de provisión social (asignaciones familiares, asistencia a la vejez), de alguna manera reformulada, con nuevas estrategias de acción, rescatando las intervenciones sociales de cierta trayectoria, a la vez que genera un espacio para la innovación social (como lo es el área de trabajo y de inclusión social).

A continuación haré una mención de las políticas de transferencias de ingresos en el Uruguay, centrándome en el Ingreso Ciudadano (PANES) y en los nuevos montos de las Asignaciones Familiares (PES).

VI.2. Programas de Transferencias de Ingresos

Las políticas de transferencia de ingresos se implementaron en Uruguay por primera vez hace más de cien años, cuando se crearon los primeros esquemas previsionales. Desde entonces, los programas de transferencia de ingresos se han desarrollado para proteger a la totalidad de los trabajadores formales y sus familias. Este arreglo fue muy válido durante décadas, reduciendo la pobreza y mejorando la equidad; pero debido al aumento de las presiones fiscales y la reducción de la formalidad en la fuerza de trabajo, surgieron cada vez más dificultades para proporcionar protección social adecuada a todos los uruguayos.

Las políticas de transferencias de ingresos de Uruguay incluyen programas tradicionales de pensiones, desempleo y asignaciones familiares, y algunos otros planes recientemente creados con el fin de paliar la pobreza.

En un contexto de desempleo generalizado, las prestaciones asociadas al empleo son inequitativas, ya que solo acceden a ellas los empleados formales. Por lo tanto una forma de generar equidad, es descentrar las prestaciones del trabajo asalariado, pasando a ser prestaciones que pueden asociarse a la garantía de

derechos de las personas, hacia un enfoque más focalizado. *“El programa de asignaciones familiares fue extendido en 1999 y ampliado hacia fines de 2004, dando acceso a hogares que no contaran con trabajadores formales.”*⁶⁰

Se habla de dos tipos de programas de transferencias de ingreso: los contributivos y los no contributivos. Los programas se clasifican en una de estas dos categorías considerando diferencias como el esquema de financiamiento (quién paga el costo del programa), la población objetivo (quién recibe los beneficios) y los objetivos de la política.

VI.2.1. Programas Contributivos

El sistema de jubilaciones y pensiones es el principal programa de seguridad social de Uruguay, mientras que las asignaciones familiares y el seguro de desempleo es mucho menor. Todos los empleados públicos y privados, están obligados a participar en el sistema nacional de jubilaciones y pensiones.

Las asignaciones familiares contributivas se pagan a los trabajadores formales asalariados y proporcionan una paga mensual por hijo menor de 18 años de edad a cargo.

VI.2.2. Programas No Contributivos

*“Estos programas se financian directamente con fondos provenientes de ingresos fiscales generales, están destinados a sectores de la población que, por diferentes motivos, están expuestos a un riesgo social alto (particularmente, con respecto a su estado de pobreza) y no requieren antecedentes laborales ni aportes anteriores para acceder al beneficio. Este grupo de transferencias de ingresos incluye tres programas: la jubilación o pensión para la edad avanzada, el sistema de asignaciones familiares introducido en 1999, y el Ingreso Ciudadano.”*⁶¹

Anteriormente al IC se encontraba el Proyecto 300 (P300), este proyecto surge en el año 2000, era una transferencia de renta condicionada, gestionada por INAU y por aportes de la sociedad civil, que recolectaba el dinero a través de la

⁶⁰ Varios Autores. Las Políticas de Transferencia de Ingresos en Uruguay: cerrando las brechas para aumentar el bienestar. Unidad de Gestión de Países para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. Departamento de Desarrollo Humano. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Informe del Banco Mundial. Pág. 14.

⁶¹ Ídem. Pág. 50.

solicitud de \$ 1,00 (un peso uruguayo) en las cajas de algunos supermercados (Disco, Tienda Inglesa, etc.). El Proyecto se materializaba en un acuerdo en el que intervenía el niño, la familia y los referentes institucionales, mediante el cual la Institución se comprometía a proveer un apoyo económico en Ticket de Alimentación, por un tiempo máximo de dos años, y la familia se comprometía a asegurar la concurrencia del niño a la escuela. Sin embargo, a pesar del provecho que se le busque desde su ejecución, el P300 es susceptible de críticas, con respecto al financiamiento, ya que la responsabilidad está enteramente depositada en la sociedad civil, ofreciendo débiles garantías de realización y de sustentabilidad en el tiempo.

En el año 2008 con la implementación del PES, surge una ampliación en el monto de las Asignaciones Familiares y una reducción en la edad para la obtención de la prestación de la Asistencia a la Vejez. Estas transferencias de rentas, lo que intentan es proporcionar un fuerte incentivo para que los niños, niñas y adolescentes de familias pobres completen la educación secundaria; y destinar parte de recursos de asistencia a adultos mayores pobres que no estén protegidos por el sistema provisional. La cobertura de las Asignaciones Familiares se ha ampliado significativamente, esta modificación del monto, se aplica sobre la base de un escenario sin la transferencia del programa IC; además se prioriza la titularidad femenina de la prestación. Este nuevo escenario es más costoso que el anterior, *“un 72% más alto que el Ingreso Ciudadano”*, y a la vez *“implica un aumento del gasto del 0.21% del PBI.”*⁶²

⁶² Varios Autores. Las Políticas de Transferencia de Ingresos en Uruguay: cerrando las brechas para aumentar el bienestar. Unidad de Gestión de Países para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, Departamento de Desarrollo Humano. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Informe del Banco Mundial. Pág. 91.

VII. LA SITUACIÓN URUGUAYA

¿Cuál es el surgimiento del PANES? *“formaba parte del plan del frente amplio desde larga data, los diferentes componentes del plan de emergencia estaban muy pensados, muy propuestos, no trabajados o sea aterrizados. Estaban dentro de un plan de gobierno tal vez los componentes no tenían nombre todavía, pero la definición de los componentes ya estaban dadas.”*⁶³ (Ver Anexo 2).

El PANES, como se describió en el capítulo V, recoge experiencias presentes en la región; esta estructurado en relación a siete componentes: ingreso ciudadano, apoyo alimentario, emergencia sanitaria, programa de atención a los sin techo, apoyo educativo en zonas de contexto crítico, mejoramiento del hábitat y empleo transitorio; que indican cierta integralidad en relación a la atención a la pobreza.

El IC, era un programa focalizado, ya que identificaba con la mayor precisión posible a los beneficiarios. El IC contó con tres grandes compromisos, que debía asumir la población protagonista, referidos a la salud, la educación y a la participación en actividades comunitarias. Para dar respuesta a estos requisitos, el Estado se obligó a aumentar la calidad de los servicios. Es por este motivo que estaban contemplados los componentes Emergencia Sanitaria y Apoyo Educativo en Zonas de Contexto Crítico. El Estado se obligó a tener estos servicios más cercanos a la población. La contraprestación referida a las actividades comunitarias, se realizó a través de Rutas de Salida (RDS), este programa era gestionado por Organizaciones de la Sociedad Civil mediante convenios con el MIDES.

Apoyo Alimentario, contaba con dos características centrales, una era la entrega de canastas de alimentos en coordinación con las Escuelas Públicas, y con el Instituto del Niño y Adolescentes del Uruguay (INAU). Y la otra, era una transferencia monetaria por medio de una tarjeta magnética de prepago, con cargas mensuales de dinero que permitía adquirir alimentos y artículos de higiene personal. Los montos tienen correspondencia con la presencia en los hogares de niños, niñas y mujeres embarazadas o amamantando.

El Programa de Atención a los Sin Techo, se refería a la apertura de refugios nocturnos, centros diurnos y equipos de calle, siendo todos estos programas llevados a cabo por OSC.

⁶³ Respuesta a Entrevista realizada a Gabriela Zubeldía.(Pág. 61)

Empleo Transitorio, los Programa Trabajo por Uruguay (TXU) y Trabajo por Uruguay Joven (TXUJ), son programas de empleo protegido, eran implementados por OSC mediante convenios con el MIDES.

Mejoramiento del Hábitat tenía el objetivo de brindar a cierto número de protagonistas del PANES una canasta de materiales, con apoyo técnico para mejorar las condiciones habitacionales, priorizando la modalidad de autoconstrucción, cuenta con el apoyo de OSC.

El Plan de Equidad, no sólo debería reemplazar al PANES, sino constituir un cambio metodológico que sustituya una orientación de emergencia, por una de largo plazo. Por lo cuál, el actual gobierno pretende diseñar una nueva estrategia más integral, que brinde asistencia y protección a los sectores más vulnerables de la población.

El PES reúne un conjunto de propuestas de distinta naturaleza, dónde por un lado se encuentran las que se denominan: componentes estructurales de la Matriz de Protección Social cuya implementación supone una operativa de mediano y largo plazo; y componentes específicos que conforman una Red de Asistencia e Integración Social. A continuación se desarrollarán los componentes específicos, ya que los estructurales se desarrollaron en el capítulo IV.

El Plan cuenta con un total de siete componentes, que mantienen cierta continuidad en relación a los componentes implementados en el PANES, sin embargo este nuevo Plan busca reestructurar el edificio de protección social.

El sistema de Asignaciones Familiares sufrió un gran cambio, de forma de transformar esta prestación en una transferencia de ingresos que ayuden a reducir los niveles de pobreza, a través del aumento de los montos, incremento del monto al cambiar el nivel educativo y la titularidad femenina.

En relación a la Asistencia a la Vejez, que es una política dirigida a adultos mayores. Se comprende que la necesidad de 35 años de aportes previsionales para acceder a una jubilación, hace que un importante grupo de la población no contemple los requisitos, que sólo podrían obtener una transferencia con 70 años de edad cumplidos. Es por este motivo que se contempla una transferencia no contributiva, a partir de los 65 años de edad, cuyo monto es equivalente al de una pensión a la vejez.

Trabajo Promovido, es una propuesta que toma al trabajo como herramienta de integración, cuenta con dos subprogramas: Incentivo a la Contratación y Uruguay Trabaja. Éste último cuenta con características similares al componente Trabajo por Uruguay (TXU) del PANES, con una duración mayor al proyecto anterior, ya que su duración es de nueve meses en contraposición a los seis meses de TXU. Continúa manteniendo como eje primordial el acompañamiento social; y se participa solo una vez, excluyendo a las personas que participaron en TXU. Este componente al igual que el anterior, cuenta con tres actores fundamentales: los organismos públicos en coordinación con el MIDES y las organizaciones de la sociedad civil, que son las ejecutoras del proyecto. Al igual que TXU, Uruguay Trabaja es una política focalizada, ya que la selección de los postulantes se realiza por sorteo, es *“una focalización de hecho, porque es decisión de la gente anotarse, no lo focaliza la política en sí, no pone el indicador de focalización, pero pone si el criterio, entonces se anota el que quiere.”*⁶⁴(Ver Anexo 2).

Inclusión Social, a través del programa Uruguay Integra se despliega la dimensión promocional, ya que trata de desarrollar las potencialidades de los sujetos. Este componente cuenta con características muy similares a las aplicadas por el componente del PANES, Rutas de Salida, que era una contraprestación del IC. Al igual que el anterior es gestionando por OSC.

Cooperativas Sociales y Emprendimientos Productivos, se refiere a asistencia técnica y financiera para la concreción de emprendimientos productivos de sectores sociales en situación de pobreza. Continúa en la misma línea de la estrategia de Proyectos de Opción Productiva gestionados por la dirección de Políticas Sociales y evaluadas por OSC; y de la unidad de Cooperativas Sociales llevadas a cabo dentro del PANES.

Seguridad Alimentaria, brinda sostén alimentario a través de la entrega de una tarjeta magnética, se prioriza a hogares incluidos en el PANES y en el plan alimentario nacional del Instituto Nacional de Alimentación (INDA). Este componente mantiene características asistenciales, al igual que su antecesor del PANES, Apoyo Alimentario.

Políticas de Educación y de Infancia, aumento de la cobertura de atención a la primera infancia, programa de Maestros Comunitarios, universalización de la

⁶⁴ Respuesta de Entrevista realizada a Gabriela Zubeldía.(Pág.66)

educación física y por último reducir la deserción y la revinculación a la enseñanza media. El Programas Aulas Comunitarias y Plan de Educación y Trabajo, estos programas en el año anterior se encontraban bajo la órbita del Programa de Infancia y Familia (INFAMILIA).

Discapacidad, en una estrategia de unificación del conjunto de políticas y programas que se encuentran dirigidos a la población con discapacidad. Este componente anteriormente se encontraba dentro de la dirección de Políticas Sociales.

VII. 1. ¿Focalización vs. Universalización?

El PANES, como ya se mencionó anteriormente, se encontraba dirigido a las personas que se encontraban en situación de indigencia, o sea, los hogares cuyos ingresos por persona, no superaran el valor de \$1.300 (mil trescientos pesos uruguayos), agregando aquellos hogares que presentaban carencias críticas en sus condiciones de vida. Las políticas focalizadas encuentran sustento en dos ideas, la de gravedad y la de diferenciación. Es necesario ser diferente y gravemente diferente que los demás para acceder y permanecer en el beneficio. Esto choca con la pretensión igualitaria de las políticas sociales en el anterior modelo, pero también con el discurso que fundamenta las políticas focalizadas. Los programas focalizados, centrados en la diferenciación no parecen contribuir en el sentido de consolidación de la ciudadanía, el acceso y permanencia al beneficio está basada en la distinción de los otros. La focalización tiene el riesgo de estigmatizar al beneficiario destruyendo las bases mismas de la construcción de ciudadanía social.

Para fomar parte de los programas, era necesario que los potenciales beneficiarios representen lo que se espera. *“De esta forma, los programas focalizados no siempre llegan a quienes más lo necesitan, sino a quienes mejor presentan la necesidad”*.⁶⁵

Para los protagonistas del PANES la participación en algunos de los diferentes componentes (TXU, TXUJ, RDS) era acotada, muchas veces implicaba realizar tareas durante determinado período de tiempo, en este punto se aprecia claramente que los programas focalizados están planteados desde la transitoriedad

⁶⁵ Baraibar, Ximena. Las Paradojas de la Focalización. En: Revista Ser Social. N° 12. Universidad de Brasilia, Brasil, 2003. Pág. 7.

“Un dispositivo transitorio, que niega la posibilidad de construir situaciones sostenibles en el tiempo. En la mejor de las alternativas serán algo menos pobres”⁶⁶. Los diferentes componentes del PANES exigían la participación de los protagonistas en diferentes actividades comunitarias y barriales, como lo era Rutas de Salida. La participación implica dedicación, inversión de tiempo y energías. Estas familias desarrollan su cotidianeidad en la inmediatez, en la sobrevivencia del día a día, sus preocupaciones pasan por grandes dificultades, es por ese motivo que no pueden sostener actividades de este tipo. Estas políticas participativas terminan operando a favor de los menos pobres, lo que contradice el discurso de la focalización.

En el PES, las Asignaciones Familiares en contraposición al IC, no focaliza en los ingresos de los hogares, sino que es una política universal que abarca a toda la población en su conjunto y que busca contribuir a la retención de los niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo, principalmente en el ciclo secundario. Focaliza no en el ingreso del hogar, sino en las contraprestaciones o contrapartidas, o sea, que asista y permanezca dentro del sistema educativo y que concurra a un centro de salud. Es una política que es simultáneamente universal, en relación a su cobertura; ya que abarca tanto a niños pertenecientes a hogares de mayor vulnerabilidad social (prestación no contributiva), como a los niños de hogares incluidos dentro del mercado formal de trabajo (prestación contributiva). Lo que difiere entre una y otra prestación es el monto, mayor monto al que tiene menores ingresos y menor monto al que tiene un ingreso proveniente del mercado laboral.

La prestación de Asistencia a la Vejez, es una política focalizada, ya que se encuentra dirigida a adultos mayores de 65 años de bajos ingresos, que por diferentes motivos no pueden acceder a la pensión a la vejez.

El PES, como se mencionó anteriormente cuenta con componentes estructurales, dentro de ellos los más significativos son: la reforma Tributaria, la reforma de Salud, la reforma Educativa, la nueva política de Vivienda, el Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos, de la Gestión del Estado entre otras. El PES es una política con características de corte universal y estatal, es universal ya que abarca al conjunto de la población garantizando sus derechos fundamentales y

⁶⁶ Baraibar, Ximena. Las Paradojas de la Focalización. En: Revista Ser Social. N° 12. Universidad de Brasilia, Brasil, 2003. Pág. 9.

construyendo equidad; y es estatal ya que el propósito del Plan es fortalecer todos los dispositivos públicos existentes, introducir transformaciones sustantivas en la organización de las estructuras y los instrumentos de protección social; a la vez que mejorar la provisión de los servicios sociales, apuntando a la integración y a la equidad social. En este nuevo escenario fue imprescindible el involucramiento, tanto en el diseño como en su ejecución de todo el Gobierno Nacional, correspondiéndole al MIDES un rol importante, en lo referido a la coordinación y articulación de las diferentes políticas sociales. Las políticas del PES deben ser fuertemente distributivas y tender hacia la universalización, además de atender a la totalidad de la población, debe focalizar de manera positiva a favor de las familias y territorios más vulnerables.

VII.2. Las Tercerizaciones en el PANES y en el PES

De todo lo planteado anteriormente, se desprende que en todos los componentes del PANES participaron las organizaciones sociales; es decir, que existieron tercerizaciones en la ejecución de los diferentes programas. Por el contrario sólo en algunos de los componentes del PES (Uruguay Integra y Uruguay Trabaja) participan estas organizaciones. Esta diferencia radica en que a comienzos del MIDES éste contaba con algunas debilidades, que tenía *“que ver con la estructura que tenía el Ministerio, por su propia creación temprana o sea no había antecedentes de un Ministerio de Desarrollo Social y teníamos que apoyarnos en una estructura de acción directa. Y las organizaciones no gubernamentales tenían una experiencia y una acumulación positiva. Lo hicimos porque había que apostar a una participación de las organizaciones no gubernamentales y obviamente con mecanismos transparentes y objetivos.”*⁶⁷(Ver Anexo 2).

Otro dato de fundamental relevancia a tener en cuenta, era la cantidad de funcionarios propios del MIDES. En sus comienzos contaba con muy pocos funcionarios, en el año 2006 el MIDES contaba en plantilla con un total de 513 funcionarios, que incluía: 73 funcionarios, 124 becarios, 135 pases en comisión, 36 servicios personales, 110 no dependientes, 2 cargos políticos, 10 cargos de

⁶⁷ Respuesta de Entrevista realizada a Cristian Mirza.(Pág.79)

confianza, 19 contratos PNUD, 2 contratos cachet, 2 asesores.⁶⁸ Para poder implementar un Plan de Emergencia en un período corto de tiempo y dirigido hacia todo el territorio nacional, era evidente que con solo 73 funcionarios propios del Ministerio esto era inviable. Es por ello que se decide la participación de las diferentes organizaciones sociales, para poder llevar adelante el Plan, ya que las mismas contaban con un cúmulo de experiencia en trabajo social, y se encontraban dispersas en todo el territorio nacional. Considero pertinente enumerar algunas cuestiones por las cuáles la intervención de las organizaciones sociales era conveniente: la agilidad en la intervención para abordar temáticas vinculadas con situaciones de vulnerabilidad; el escaso nivel de burocratización; la experiencia acumulada en trabajo social y el alto grado de profesionalización; y por último la ausencia de intereses partidarios para manejar las prestaciones sociales.

En el correr de los dos años de ejecución del PANES, se realizaron múltiples y heterogéneos convenios con las organizaciones sociales – organizaciones no gubernamentales, asociaciones civiles, cooperativas, etc.- *“Se han inventado muchas cosas para poder llegar a todo el país en un programa que era transitorio, yo creo que aquí no se abdica la responsabilidad que es del Estado. Las organizaciones se presentan para llevar adelante eso que nosotros inventamos. En el interior del país se tuvo que inventar mucho de lo que era organizaciones sociales, que hubo clubes deportivos, toda una gama enorme de instituciones, para poder llevar adelante los programas. Creo que hay un reconocimiento a un saber mayoritariamente, como en todas las cosas de la vida hay instituciones excelentes, buenas, malas y regulares. Nosotros tuvimos que sacar algunas instituciones, dar de baja a algunas instituciones”.*⁶⁹(Ver Anexo 2).

En la actualidad la realidad es diferente, ya que se cuenta con un Ministerio Social más sólido y consolidado, con un cúmulo en experiencias de los años anteriores, lo que conlleva a que los diferentes componentes y programas del PES, hayan sido una reformulación y modificación de los componentes del PANES, en función de las realidades complejas y de las evaluaciones realizadas, hoy en día no existe una intensa tercerización en la ejecución de los programas.

⁶⁸ Datos obtenidos de la Memoria Anual del año 2006 del MIDES.

⁶⁹ Respuesta de Entrevista realizada a Ana Olivera.(Pág.73)

Midaglia⁷⁰ plantea tres alternativas en relación a las diferentes concepciones que se tiene de las tercerizaciones. Para algunos sectores, esta alternativa de gestión social no sólo disminuía los costos de los servicios públicos, sino también propiciaba un recorte sustantivo de la intervención estatal en el campo social. En cambio, otros sectores políticos sustentaban una posición radicalmente diferente a la planteada; para ellos impulsar este modelo de provisión social se consideraba una oportunidad de corregir los vicios políticos tradicionales que pautaron la distribución de bienestar, relativos al uso y abuso de prácticas clientelares de apropiación de recursos públicos.

Considero que las tercerizaciones que se realizaron en el PANES y en el PES, han sido utilizadas y aceptadas como una modalidad de gestión social, como un medio de extender beneficios frente a la escasez de recursos financieros, humanos e institucionales, para responder a un amplio abanico de riesgos sociales en un acotado período de tiempo. Según Midaglia, la tercerización de las prestaciones sociales, "no es buena ni mala" en sí misma, su utilidad pasa a depender del tipo de conducción política, de la definición de las opciones de protección, y se torna imprescindible establecer un patrón sólido de regulación pública.

VII.3. La Descentralización en el PANES y en el PES

La descentralización está planteada como una estrategia para acercar los problemas a la gestión, el MIDES desde su discurso plantea que en todos los programas del PANES y del PES, la territorialidad es central en el desarrollo y potenciación de las políticas sociales. Para ello se promueve la creación de organizaciones sociales, el fortalecimiento de procesos locales, lograr una buena articulación con los municipios comprometidos, ya que son las condiciones necesarias para lograr inclusión social a nivel de todo el territorio.

La directora técnica de Trabajo por Uruguay plantea que: *"No somos agencia de colocación del estado, no somos Manpower. A veces se los creen y exigen y provocan insertar a los trabajadores de Trabajo por Uruguay en una dinámica que no corresponde. Hay que coordinar que los organismos públicos se pongan de acuerdo*

⁷⁰ Midaglia, C; Antía, F y Castillo, M. Tercerizaciones de las Prestaciones Sociales. Un debate político inconcluso. Asesoría Técnica en Políticas Sociales. Oficina de Planteamiento y Presupuesto. Montevideo, Uruguay, 2006. Pág. 8.

con los objetivos del programa, no son mano de obra".⁷¹(Ver Anexo 2). La descentralización sólo puede aportar a mejorar a los sectores más débiles de la sociedad, siempre y cuando exista un Estado central capaz de minimizar las desigualdades que se producen cuando cada uno queda librado a sus propias fuerzas, esto es lo que intenta hacer el MIDES a través de sus funciones regulatorias.

La descentralización, se encuentra presente a través de las regulaciones públicas, dentro de ellas las supervisiones realizadas por el MIDES, con el fin de controlar el desempeño de los objetivos por parte de las organizaciones gestionantes de los diferentes componentes del PANES y del PES, *"las entidades estatales a cargo de servicios sociales deberán encargarse del fomento, del financiamiento, contralor, supervisión y asesoramiento del servicio."*⁷²

El contralor que existe por parte del MIDES, se realiza a través de dos ejes, las rendiciones económicas y las supervisiones. *"Los dos ejes grandes de control y de supervisión tienen que existir sin dudas porque son dineros de todos y porque nos tenemos que asegurar que las organizaciones más haya que tengan una cuota de libertad en la impronta organizacional siempre y cuando estén de acuerdo con nuestros objetivos, objetivos del Mides, objetivos del Plan y objetivos de Trabajo por Uruguay".*⁷³(Ver Anexo 2).

Muchas veces las supervisiones que se realizan por parte del MIDES son insuficientes, *"Cuando arrancó el Mides éramos muy poquitos, entonces obviamente los recursos humanos no cubrían en calidad y cantidad de supervisiones y de reuniones y de métodos como para acercarse y supervisar técnicamente lo que estaba escrito se diera: los contenidos de la información, la carga horaria, la impronta de este programa. Recién el año pasado el equipo logró un mínimo de estable dentro del Mides para supervisar la cantidad de convenios que tenemos simultáneos. Por un lado la supervisión con escasos recursos y por otro lado un control si de la rendición de cuentas del dinero transferido, con un equipo de gente que se fue construyendo sobre la marcha, mas halla que teníamos previstos la*

⁷¹ Respuesta de Entrevista realizada a Gabriela Zubeldía.(Pág. 64)

⁷² Midaglia, C; Antía, F y Castillo, M. Tercerizaciones de las Prestaciones Sociales. Un debate político inconcluso. Asesoría Técnica en Políticas Sociales. Oficina de Planteamiento y Presupuesto. Montevideo, Uruguay. 2006. Pág.10.

⁷³ Respuesta de Entrevista realizada a Gabriela Zubeldía.(Pág. 64)

cantidad de recursos, pero con lo que habíamos, hacíamos todo de todo, laburábamos con un compromiso muy alto, excediendo nuestro rol hasta diversificar las tareas y vas ubicando a las personas en sus roles".⁷⁴(Ver Anexo 2). En el inicio, el único control efectuado por parte del MIDES fue la rendición económica no sé pudo tener en cuenta, por falta de recursos humanos el proceso socioeducativo, *"no podemos garantizar, no estamos todas las semanas en todo el país es inviable, pero hablar con la cuadrilla de los trabajadores es la información más veraz, más halla de los equipos técnicos hablar con la gente te elimina todas las dudas"*.⁷⁵

El MIDES utiliza a la descentralización como una metodología fundamental, en sus comienzos radicó un total de 35 oficinas en todo el país, estableciendo Mesas Interinstitucionales, en la que el Gobierno Nacional y Gobiernos Departamentales fijaban en el territorio las prioridades, la optimización de recursos, tanto humanos como materiales, a partir de la orientación del Gabinete Social y el Consejo Nacional de Políticas Sociales. El Plan de Equidad tiene como marco institucional de referencia, el conjunto de Unidades y Organismos Ejecutores Públicos Centrales. *"Asimismo participarán los servicios y entes descentralizados y las reparticiones sociales pertenecientes a los gobiernos locales"*.⁷⁶

⁷⁴ Respuesta de Entrevista realizada a Gabriela Zubeldía. (Pág.63)

⁷⁵ Respuesta de entrevista realizada a Gabriela Zubeldía.(Pág.65)

⁷⁶ Plan de Equidad Social. Pág. 15.

VIII. CONCLUSIONES

Lo presentado anteriormente permite afirmar que el actual gobierno ha realizado varias reformas del Estado, que abordaron el contenido de las políticas describiendo sus principales objetivos, líneas de acción y los principales aspectos de su anclaje institucional.

La descripción y el contenido de la tesis buscó dilucidar en qué medida el cambio y la continuidad están presentes en las políticas sociales del período Progresista, en relación a las administraciones anteriores de corte neoliberales.

El análisis revela que no es homogéneo en las diversas arenas, el cambio se ha perfilado con fuerza en el Plan de Emergencia, la Política Laboral, la Reforma Tributaria, la Política de Vivienda, la Seguridad Social, el Plan de Igualdad de Oportunidades y la Reforma del Sistema de Salud; mientras que es incipiente en materia de la Educación, ya que se han introducido medidas, pero no se ha configurado una reforma de contenidos

A su vez hay algunas políticas que se inscriben en la categoría de cambio pero mantienen instrumentos históricamente aplicados en el Uruguay, es el caso del Plan de Equidad, que incluye algunas novedades y simultáneamente recurre al régimen de Asignaciones Familiares. Es importante mencionar que se inscribe en un contexto totalmente diferente, se podría plantear como una economía de recursos, es decir, aprovechar lo existente modificando contenidos.

Las “policies” referidas a: la Reforma Tributaria, la Política Laboral, la política de Seguridad Social y la Reforma de Salud, mantienen características fuertemente universales y estatales. Las políticas de Vivienda y de Educación, se identifican por ser simultáneamente universales y focalizadas.

En relación al Plan de Emergencia, fue una política focalizada aunque su pretensión fue llegar a toda la pobreza, utilizó la transferencia de renta condicionada como su eje principal, aunque se complementó con otras propuestas integrales. Participaron las organizaciones de la sociedad civil, por lo tanto se habló de una tercerización. Era un Plan descentralizado ya que contó con referencias territoriales.

El Plan de Equidad, contiene un mix de características; en relación a las Asignaciones Familiares, universaliza en cuanto a su cobertura, pero focaliza en relación a las contrapartidas. La prestación de Asistencia a la Vejez es una

prestación focalizada, en cuanto a la población destinataria. Algunos componentes se encuentran tercerizados en relación a su ejecución por parte de las OSC, pero hay una fuerte participación estatal en cuanto al diseño, ejecución y evaluación de los diferentes programas y proyectos. La metodología utilizada principalmente por el Ministerio Social es la descentralización, a través de la aplicación de los diferentes componentes en todo el territorio; dada las características del PES fue imprescindible en su diseño e implementación de todo el Gobierno Nacional, correspondiéndole al MIDES un rol centralizador, en la coordinación y la articulación de todas las políticas públicas.

En relación a los programas de transferencia condicionada de la región, se puede decir que, tienen un carácter ambiguo, por un lado surgen de una orientación neoliberal, y por otro aumentan la intervención del Estado. Las características neoliberales serían, la transferencia directa de renta sin intermediarios focalizando la población; contrapartidas, es igual que hablar de obligaciones, no es un derecho hay que cumplir con algunas cosas.

Las características no neoliberales es que aumentan la intervención estatal. Obligan a pensar en la tarea, a aumentar los servicios y la calidad. Obligan a generar sistemas públicos de información de la oferta social. Exige todo el tiempo a aumentar la intervención estatal y acrecienta la capacidad de regulación del estado. Son programas que en definitiva son contrarios con la anterior lógica del Estado. A su vez centraliza todos los programas que combaten la pobreza de América Latina que con cada cambio de gobierno se reeditaban. Se suspendían con cada cambio de gobierno y se volvía a reeditar bajo otro nombre. Son programas permanentes, son contrarios a la lógica del mercado; y por último refuerzan el papel de los Ministerios Sociales.

En los programas Plan Familia, Bolsa Familias y el Plan de Emergencia, se encuentra presente la focalización, la privatización y la descentralización. Son programas focalizados, ya que se encuentran dirigidos a una determinada población; para su ejecución es necesaria la tercerización, ya que se realiza un pasaje de bienes desde el Estado hacia la sociedad civil; y también esta presente la descentralización, existe una territorialidad central, tanto en el fortalecimiento de procesos locales, como en tratar de lograr una articulación con los organismos públicos comprometidos.

Uruguay, cuenta con algunas diferencias en relación a los programas de la región; dentro de ellas, que es una Plan acotado con principio y fin; es considerado uno de los programas más transparentes en lo referido a su adjudicación; y en relación a la eficacia el IC ha sido uno de los programas de transferencia de ingreso más exitosos en términos de focalización.

Actualmente nos encontramos en un momento de transición y transformación del rol del Estado, en esta nueva construcción las diferentes arenas de políticas están sufriendo innovaciones, en relación a las políticas sociales aplicadas anteriormente. En su mayoría presentan características universales con un fuerte aumento de la intervención estatal. Nos acercamos a un nuevo Estado, con características más cercanas a las de un Estado de Bienestar, a través de políticas sociales: universales, distributivas y estatales; que a las de los Estados Neoliberales, por lo cuál nos alejamos lentamente de la matriz anterior. A la vez, se conservan algunas de las características anteriores, se podría hablar de un "mix" de la matriz de protección, ya que coexisten políticas focalizadas dirigidas a los sectores más vulnerables, con políticas universales que tienen en cuenta al conjunto de la población. Se encuentra presente la tercerización en algunos servicios sociales, pero a la vez, existe una fuerte participación del Estado, en lo referido al diseño, control, ejecución y evaluación de las diferentes políticas públicas. La descentralización como metodología válida y legítima para llegar a todo el territorio, a través de los servicios y entes descentralizados; y simultáneamente existe la centralización a través de un Gobierno Nacional con una misión institucional de coordinación y articulación de las políticas sociales.

Anteriormente, en los gobiernos de corte neoliberal, la protección social se encontraba sumergida dentro de la lógica del mercado; actualmente la protección social es contraria a la lógica del mercado, priorizando en el bienestar de los individuos, lo que ha implicado domesticar el funcionamiento del mercado.

IX. BIBLIOGRAFÍA

Antunes, R. Adeus ao Trabalho? Ensaio sobre metamorfoses e a centralidades do mundo do Trabalho. Cortez Editora. Segunda Edición. Sao Paulo. 1995.

Baraibar, Ximena. Las Paradojas de la Focalización. En: Revista Ser Social. N° 12. Universidad de Brasilia, Brasil, 2003.

Bresser, Carlos; Cunill, Nuria. "Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal". En: Lo público no estatal en la reforma de Estado. Editorial Paidós. Buenos Aires, Argentina. 1998.

Casas, Alejandro. Una mirada crítica sobre el Tercer Sector. En: Revista de Trabajo Social. N° 15. Editorial Eppal. Montevideo, Uruguay. 1999.

Castel, Robert. Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado. Estado y Sociedad. Editorial Paidós. Buenos Aires, Argentina. 1997.

De Martino, Mónica. "Políticas Sociales y Familia. Estado de Bienestar y neo-liberalismo familiarista". En Revista FRONTERAS N° 4.2001. FCS.

De Robertis, Cristina; Pascal, Henry. La Intervención Colectiva en Trabajo Social. La acción con grupos y comunidades. Editorial Lumen Hvmánitas. Buenos Aires. Argentina. 2007.

Eco, Humberto. Cómo se hace una tesis. Técnicas y procedimientos de estudio, investigación y escritura. Editorial Gedisa. Octava edición. Barcelona, España. Primera Edición 2001. 2006.

Filgueira, F; y Filgueira, C. El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay. Editorial. Arca. Montevideo, Uruguay. 1994

Filgueira, Fernando. El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada, en Roberts. B. Ciudadanía y Política Social Latinoamericana. Ed. Flasco /SSRC. Costa Rica. 1998.

Filgueiras, F; Rodríguez, F; Rafaniello, C; Lijtenstein, S y Alegre, P. Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado. En Revista: Prisma. N° 21. Dilemas Sociales y alternativas distributivas en Uruguay. IPES-Universidad Católica. Montevideo. 2005.

Franco, Rolando. "Los Paradigmas de la política social en América Latina". En Revista de la CEPAL N° 58, Santiago de Chile, Chile. 1996.

Isuani, Ernesto. Política Social y Dinámica Política en América Latina. ¿Nuevas respuestas para viejos problemas? En: Desarrollo Económico. *Revista de Ciencias sociales*. V 32. N °125. Buenos Aires, Abril-Junio 1992.

Laurell, Asa Cristina. La Política Social Hoy. Avanzar al pasado: la política social del neoliberalismo, en Borgiani Elisabete y Monteño Carlos. Editorial Cortez. San Pablo, Brasil. 2000.

Mazzotti Mariella, Mirza Cristian, Meléndez Lauro, Soria Leonor. "La emergencia social, una prioridad nacional". En: Revista Regional de Trabajo Social N ° 34. Editorial Eppal. Montevideo, Uruguay.

Melo, Marcus André. "Federalismo e Política Social: as Vicissitudes da Descentralizacao". En Desafíos de la Seguridad Social, org. C.H. Filgueira, C. Midaglia y J. Petersen-Thumser. Ed. Trilce, CIESU-DSE. Montevideo. 1997.

Midaglia, Carmen. Entre la tradición, la modernización ingenua y los intentos de refundar la casa: la reforma social en el Uruguay en las tres últimas décadas. En prensa. Editorial Flasco, Buenos Aires. 2006.

Midaglia, Carmen; Antía, Florencia y Castillo Marcelo. Las Tercerizaciones de las prestaciones sociales: un debate político inconcluso. Informe de Consultoría, Montevideo. Uruguay. Oficina de Planeamiento y Presupuesto. 2006

Midaglia, Carmen y Antía, Florencia. La Izquierda en el Gobierno: ¿Cambios o Continuidad en la Políticas de Bienestar Social? En Revista: Uruguay de Ciencia Política. Instituto de Ciencia Política. Montevideo Uruguay. 2007. S/E.

Pastorini, Alejandra Políticas Sociales y Servicio Social en el Escenario Neoliberal. DTS. Montevideo. Uruguay. 2001. Este texto es extraído de la Tesis de Maestría en Servicio Social. *"O teatro das políticas sociais. Autores, atores e espectadores no cenário neoliberal"*, UCFRJ, 1995.

Pastorini, Alejandra. Articulación entre lo público y lo privado. En: Revista Regional de Trabajo Social N° 15. Editorial Eppal. Montevideo, Uruguay. 1999.

Restrepo Vélez, Olga Lucía. Reconfigurado el Trabajo Social. Perspectivas y tendencias contemporáneas. Editorial Espacio. Buenos Aires. Argentina.2003.

Sanseverino, Berta "El plan de atención a la emergencia social. Tiempo de oportunidades, tiempo de cambios". En: Revista Regional de Trabajo Social N° 35. Editorial Eppal. Montevideo, Uruguay. 2005.

Varios Autores. "Nuevas perspectivas políticas. Discurso del Presidente Dr. Tabaré Vázquez el 1° de marzo de 2005". En: Revista Regional de Trabajo Social Nº 33. Editorial Eppal. Montevideo, Uruguay. 2005.

Varios Autores. Las Políticas de Transferencia de Ingresos en Uruguay: cerrando las brechas para aumentar el bienestar. Unidad de Gestión de Países para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. Departamento de Desarrollo Humano. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Informe del Banco Mundial. 2007.

Varios Autores. ¿Y ahora? El Primer Ciclo del Gobierno de Izquierda en Uruguay. Informe de Coyuntura Nº 6. Instituto de Ciencia Política. Ediciones de la Banda Oriental. 2006.

Varios Autores. La hora de las reformas. Gobierno, actores y políticas en el Uruguay 2006-2007. Informe de Coyuntura Nº 7. Instituto de Ciencia Política. Ediciones de la Banda Oriental. 2007.

Villarotto, Pablo. Documento de la CEPAL para el Seminario Internacional "Evolución y Desafíos de los Programas de Transferencias Condicionadas". La Transferencias Condicionadas en América Latina: Luces y Sombras. CEPAL. Brasil. 2007.

Zibechi, Raúl. La Mirada Horizontal. Movimientos Sociales y Emancipación. Editorial Nordan Comunidad. Montevideo, Uruguay. 1999.

Fuentes Documentales:

Carmen, Midaglia. Desgravación de: Conferencia “Uruguay en el Siglo XXI: ¿Innovaciones o simple reformulación en materia de protección social? X ° Congreso Nacional de Trabajo Social. “Trabajo Social en un contexto de cambio: Una mirada hacia nuestro quehacer profesional”. 15 y 16 de Mayo 2008.

Compiladores: Bermúdez Marcela, Coronel Álvaro Ribeiro Martín, Schinca Pedro. Primer Jornada de Debate. Pobreza e Inclusión Social: Los Programas de Trabajo Transitorio. Montevideo, Olsur, Mides. Uruguay. 2006.

Memorial Anual del Mides. 2006. S/D.

Memorial Anual del MIDES. 2006. S/D.

Página Web: www.midas.gub.uy

Página Web: www.desarrollosocial.gov.ar

Página Web: www.mids.gov.br

Vázquez, Tabaré. Recopilación de Propuestas, proyectos e ideas para el gobierno progresista, formuladas por el Dr. Tabaré Vázquez, en el ciclo La Transición Responsable. El Uruguay Social. Emergencia y Políticas Estructurales. S/E. Julio/ Octubre 2004. Disponible en: www.epifaprensa.org/innovacion.org/