

# Uruguay: ensayos e innovaciones. El Plan de Equidad diez años después. Aproximación a su análisis desde una perspectiva institucional (2007-2017)

## Uruguay: Trials and Innovations. Equity Plan, Ten Years Later. Approaching its Analysis from an Institutional Perspective (2007-2017)

Christian Adel Mirza Perpignani<sup>1</sup>

### Resumen

En el conjunto de políticas públicas formuladas e implementadas a partir del año 2005 en Uruguay, acaso el Plan de Equidad se constituya en una pieza fundamental en la arquitectura social para mejor comprender las transformaciones recientes en el dominio de las políticas sociales y cuyo fundamento político-ideológico se sostuvo en la intención de reconfigurar el modelo de protección social y en extremo, la de brindar una respuesta integral del Estado a las expresiones contemporáneas de la cuestión social. En este artículo se analiza sobre todo la primera fase de diseño y aplicación del Plan de Equidad (2006–2008), desde la perspectiva de la coordinación e intersectorialidad, por entender que el mismo se presenta como un ejemplo relevante en términos de conjugar la convergencia de actores políticos y sociales en contextos o marcos institucionales relativamente estables (Acuña y Chudnovsky, 2013), y cuyo contenido ha tenido y mantiene una significación política y social de indudable impacto. Las categorías conceptuales de referencia son las propuestas por Cunill-Grau (2013) en cuanto a la comprensión de la intersectorialidad como fenómeno relativamente reciente en el campo de la producción, diseño, instrumentación y evaluación de políticas públicas en América Latina.

**Palabras clave:** plan de equidad, intersectorialidad, coordinación, políticas públicas.

### Abstract

In the ensemble of public policies formulated and implemented since 2005 in Uruguay, perhaps the Equity Plan could be considered a fundamental piece in social architecture for better understanding the recent transformations in the social policies domain, which political-ideological foundation was sustained by the intention to reconfigure the social protection model and, taken to an extreme, to

---

1 Doctorando en Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales (FCS). Universidad de la República (UDELAR). Magíster en Ciencia Política. FCS. UDELAR. Asistente Social Universitario. Escuela Universitaria de Servicio Social (EUSS). UDELAR. Docente del Departamento de Trabajo Social de la FCS de la UDELAR. Correo electrónico: christian.mirza@cienciasociales.edu.uy

provide a comprehensive response from the state to the contemporary expressions of social issues. In this article, the first phase of design and implementation of the Equity Plan (2006 - 2008) is analysed, with an inter sectorial and coordination approach, for understanding it as a relevant example in terms of conjugating the convergence of political and social actors in relatively stable contexts or institutional frameworks (Acuña y Chudnovsky, 2013), and its content has had and still maintains a political and social significance of undoubted impact. The conceptual reference categories are those proposed by Cunill-Grau (2013), in terms of understanding intersectorality as a relatively recent phenomenon in the field of production, design, instrumentation and evaluation of public policies in Latin America.

**Keywords:** Plan of Equity, Intersectorality, Coordination, Public Policies.

## Introducción

En el conjunto de políticas públicas formuladas e implementadas a partir del año 2005 en Uruguay, acaso el Plan de Equidad se constituya en una pieza fundamental en la arquitectura social para mejor comprender las transformaciones recientes en el dominio de las políticas sociales y cuyo fundamento político-ideológico se sostuvo en la intención de reconfigurar el modelo de protección social y en extremo, la de brindar una respuesta integral del Estado a las expresiones contemporáneas de la cuestión social. Analizar su diseño y posterior instrumentación desde las instituciones y actores, desde la política y los condicionamientos histórico-contextuales remiten a un marco teórico-conceptual específico pero suficiente para dar cuenta de conclusiones primarias e iluminar al menos parte de la realidad multidimensional de las políticas sociales.

Las diferentes corrientes y enfoques del institucionalismo (económico o de *rational choice*, histórico y sociológico)<sup>2</sup>, aportan categorías conceptuales relevantes, con énfasis diferentes y limitaciones explicativas también, no obstante lo cual y, a partir de los marcos referenciales aquí citados es posible examinar realidades desde el ángulo de las instituciones sin obturar o cancelar la validez de otras miradas complementarias. En este artículo se analiza sobre todo la primera fase de diseño y aplicación del Plan de Equidad (2006 – 2008), así como su estado actual, por

entender que el mismo se presenta como un ejemplo relevante en términos de conjugar la convergencia de actores políticos y sociales en contextos o marcos institucionales relativamente estables (Acuña y Chudnovsky, 2013), y cuyo contenido ha tenido y mantiene una significación política y social de indudable impacto.

Las categorías conceptuales de referencia son las propuestas por Cunill-Grau (2013) en cuanto a la comprensión de la intersectorialidad como fenómeno relativamente reciente en el campo de la producción, diseño, instrumentación y evaluación de políticas públicas en América Latina. En esta dirección Cunill-Grau señala que

...actualmente la acción intersectorial se asocia con una clara tendencia a la reconceptualización de los asuntos sociales, en términos de que su abordaje debe ser multidimensional y con un enfoque de derechos. Así, la perspectiva de la integralidad se constituye en la base de la intersectorialidad... (2014: 11, 12)

El análisis exhaustivo del conjunto de intervenciones estatales en torno a los problemas sociales, desde esta perspectiva, exige incorporar la noción de intersectorialidad como eje relacional entre agencias y actores públicos, requisito o condición de un abordaje integral al momento de garantizar el pleno ejercicio de los derechos de ciudadanía invocados. Corresponde distinguir, asimismo la coordinación de la intersectorialidad, en tanto que esta última supone una mayor intensidad en la relación entre los sectores, actores o agencias estatales con el propósito definido.

2 Según la categorización de Acuña y Chudnovsky, 2013.

A su vez, el marco de análisis se complementa con el concepto de instituciones como lo plantean Acuña y Repetto

el conjunto de reglas que estructuran los incentivos para los intercambios y el accionar de los actores. Las instituciones, o reglas, pueden ser formales (definidas como derecho positivo o regulaciones) o informales (el entendimiento compartido sobre cómo algo funciona cuando no está cubierto por las reglas formales o cuando las contradice). Las reglas formales no creíbles usualmente están acompañadas por efectivas reglas informales (2009: 6).

Mientras que por actores se entiende aquellos individuos o colectivos que cuentan con recursos, capacidades (de negociación y movilización, capacidad de desarrollar una acción estratégica en base a intereses), objetivos y una relativa autonomía para determinar o elegir los rumbos de su acción en cualquier esfera pública (Acuña y Repetto, 2009).

Es preciso subrayar que, aquellas capacidades pueden ser tenidas en cuenta como variables sustantivas para examinar el intercambio —entre actores— en diversas arenas que expresan el conflicto de intereses en la sociedad y concomitantemente dar cuenta de la disputa distributiva. Los autores proponen tres categorías de capacidades, útiles y pertinentes para el análisis: capacidad presupuestal, capacidad organizacional y capacidad política.

Finalmente, no menos relevante resulta el clivaje ideológico, en la medida que los actores son portadores de “mapas cognitivos” (Acuña y Repetto, 2009); en otras palabras, la ideología le da sentido a las estrategias, trayectorias y opciones que seleccionan los múltiples actores a la hora de defender sus intereses. Marco institucional, actores e ideología —en contextos socioeconómicos, políticos y culturales específicos— son las tres dimensiones sustantivas que servirán de guía para examinar el diseño, formulación e implementación del Plan de Equidad (en adelante PEQ) en el período considerado inicial (2006-2008) y su estado actual. Tras una breve descripción del Plan, lo ubicaremos en el contexto histórico

en el que se inició su discusión y definieron sus principales componentes, para —en los siguientes capítulos— analizar los factores que explican el “éxito político” inicial y años más tarde, lo que podríamos denominar como la “subordinación del PEQ a las lógicas burocráticas”, perdiendo su centralidad como eje vertebrador de intervenciones estatales mucho más ambiciosas en sus finalidades, tal y como se lo percibía diez años atrás.

## 1. ¿Qué es el Plan de Equidad?

Como sustituto<sup>3</sup> del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) el gobierno del Frente Amplio diseñó e implementó el Plan de Equidad, no solo como excusa para dar continuidad a las políticas públicas de combate a la pobreza y la exclusión, sino pensado como un paso hacia la reconfiguración del sistema de protección social en Uruguay (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, 2008). En efecto, la inminente finalización del PANES prevista para fines del año 2007 colocó la preocupación —de las elites gobernantes— en la necesidad de asegurar la continuidad de algunos de sus componentes, al tiempo que abrió una ventana de oportunidad para abordar cambios estructurales (reformas sociales de hondo calado) de la matriz de bienestar históricamente anidada en el modelo híbrido del universalismo estratificado (Filgueira, 1998). A impulso de la Presidencia de la República que encomendó en 2006 al Ministerio de Desarrollo Social la tarea de elaborar un Plan de Equidad, una Comisión Técnico-Política inició su trabajo con la colaboración de la Universidad de la República (Instituto de Ciencia Política e Instituto de Economía) y un grupo de asesores del propio Mides.

Debe subrayarse que el documento propositivo que aquella Comisión elaboró durante tres meses fue sometido al estudio, discusión y aprobación primaria por parte del Consejo Nacional de

3 Esta idea fue largamente debatida e incluso cuestionada por los voceros oficiales, argumentando que se apuntaba a diseñar un esquema innovador para el conjunto del sistema de protección social y por tanto el PEQ no era una continuidad ni tampoco el reemplazo del Plan de Emergencia Social.

Coordinación de Políticas Sociales (en adelante CNCPS), para la consideración y aprobación final por el Gabinete Social en abril de 2007. Su entrada en vigencia coincidió con la Rendición de Cuentas del año 2008, dando formal y presupuestalmente por finalizado el PANES, tal y como fue siempre anunciado desde el inicio y promulgación de la Ley de Emergencia Social (marzo del 2005).

El PEQ se estructuró como un conjunto de componentes que abarcaron un amplio espectro de políticas públicas, asumiendo la necesidad de una mirada integrada e integral de los problemas sociales que abordaba, de un modo articulado desde su propia concepción hasta su operacionalización en territorios diferenciados tanto por factores económicos, sociales o culturales, con el objetivo último de reconfigurar el mapa de protección y promoción social. Puede afirmarse que –en el contexto regional– el PEQ asumió la preocupación centrada en la intersectorialidad al igual que tantos otros Planes que asumieron este rasgo como “...distintivo y que, además de adoptar una perspectiva de derechos, suelen tener un foco más amplio que la pobreza” (Cunill-Grau, 2014).

Desde el lanzamiento de las grandes líneas rectoras del PEQ –anunciadas públicamente por el presidente de la República– el mandato político se asentó en la elaboración conjunta del Plan implicando una multiplicidad de agencias estatales (ministerios, entes autónomos y descentralizados, gobiernos locales), y en consulta permanente con diversas organizaciones de la sociedad civil (ONG, central sindical, movimiento cooperativo, entre otras organizaciones de la sociedad civil).

Del esbozo inicial al proyecto final aprobado por el Poder Ejecutivo en una de sus sesiones semanales, el Plan de Equidad quedó finalmente estructurado en dos grandes bloques. Por un lado, los Componentes estructurales de la Matriz de Protección Social entre los cuales se ubica: la reforma tributaria, la reforma de la salud, ajustes en las políticas de empleo, nueva política de vivienda, la reforma educativa, el plan nacional de igualdad de oportunidades y derechos. Por

otro lado, se encuentran los componentes específicos de la Red de Asistencia e Integración Social (CNPS, 2007). Los primeros relacionados al polo contributivo y a las políticas sectoriales mientras que los segundos componentes articulados en torno al polo no contributivo.

Tanto en su fundamentación como en su desarrollo el PEQ manifestó una visión o enfoque de ensamble entre acciones o intervenciones en el dominio económico como en el social; nótese que la reforma tributaria, iniciativa emblemática del primer período de gobierno del Dr. Vázquez se colocó y justificó como parte del Plan de Equidad. Incluso a dicha reforma fiscal se le otorgaba no tan solo un carácter complementario sino como requisito indispensable para viabilizar los otros componentes. Desde otra perspectiva, el esfuerzo mancomunado de las diversas agencias estatales, con la cooperación de las múltiples organizaciones de la sociedad civil –que, por otra parte, ya venían apuntalando el Plan de Emergencia Social– debía desembocar en mejoras de calidad, cobertura y atención de nuevas demandas sociales.

Asimismo, cabe consignar que, del lado de los partidos políticos de oposición con representación parlamentaria, aun considerando las observaciones realizadas al PEQ, hubo expreso respaldo –sobre todo y en particular– a las propuestas en torno a su dimensión social (nuevo régimen de asignaciones familiares, expansión de los CAIF, reforma de la salud), lo que le confirió un importante grado de legitimidad. En suma, el ambiente social y político fue propicio para que se incursionara en proyectos de gran porte y de impacto profundo en los formatos de protección social y atención de la cuestión social.

## 2. La coyuntura histórica

Tras la crisis económica y financiera del año 2002 que provocara serias consecuencias y graves efectos sociales (incremento del desempleo, precarización del trabajo, aumento de las tasas de indigencia y pobreza, etc.), el país se hallaba en 2005 en un proceso de recuperación y crecimiento económico sustentado en buena medida

por un contexto internacional de suba de precio de los *commodities*, favoreciendo así el flujo de exportaciones de productos tradicionales y no tradicionales. Esta coyuntura dotó al país de los recursos indispensables para comprometer el financiamiento del gasto social, no solo en lo atinente a los fondos presupuestales para enfrentar la emergencia social sino posibilitando el abordaje de algunas reformas sociales inspiradas por el programa de gobierno de la izquierda. Vale decir que, ambos factores, el económico (coyuntura internacional favorable y crecimiento sostenido del PBI) y el político (conquista democrática del ejercicio del poder estatal por parte del Frente Amplio), hicieron posible pensar, diseñar e implementar acciones multivariadas para enfrentar las secuelas de la crisis por un lado y por otro, emprender las transformaciones estructurales necesarias para la adecuación de los dispositivos de protección social en Uruguay.

A su vez, la ola progresista en la región, le aportó un marco de cooperación en varios sentidos, coadyuvando la puesta en marcha de planes ambiciosos y de largo aliento. El diseño y aplicación del PEQ precisamente se ubica en el primer período de la administración de izquierda, por lo que, la “euforia” generada por los primeros logros obtenidos por el PANES y la imperiosa requisitoria de respuestas a mediano y largo plazo, constituían el telón de fondo para acometer semejante iniciativa. Sería erróneo suponer –por otro lado– que el PEQ se construyó sobre cimientos absoluta y totalmente frescos, antes bien, resulta indispensable reconocer los legados históricos que devienen del *Welfare Batllista*<sup>4</sup>, y su apelación al momento de rediseñar los formatos de protección social por –entre otras razones– la necesidad de legitimar *ex ante* las innovaciones propuestas.

En el caso particular de las transferencias monetarias y en la medida que el PANES finalizaba a fines del año 2007 (por tanto, el Ingreso Ciudadano en tanto prestación monetaria llegaba a su fin) y de acuerdo a lo previamente establecido y

pactado, la solución de continuidad fue encontrada en el esquema ya vigente de las asignaciones familiares. La reforma parcial del dispositivo resultó en la introducción de un nuevo régimen coexistente con el tradicional e histórico sistema de asignaciones familiares, expandiendo notablemente su cobertura a virtualmente los 400.000 niños, niñas y adolescentes menores de 18 años de hogares situados bajo la línea de la pobreza en el año 2007.

Con mayorías absolutas aseguradas en ambas Cámaras del Legislativo, al influjo de los apoyos populares obtenidos en las elecciones del 2005, el respaldo explícito de los principales actores sociales y un cuerpo de técnicos y dirigentes medios en las estructuras estatales que contaron con los contrafuertes académicos, todo estaba servido para que el PEQ se erigiera como el nuevo “buque insignia” de la administración frenteamplista. Y así fue, al menos en aquella etapa en la que predominaba la efervescencia innovadora, incentivada por aquel contexto fértil que finalmente estimulaba la creatividad y el espíritu transformador en aras de producir respuestas estatales, consistentes y pensadas desde una perspectiva integral e integradora de las políticas públicas.

### 3. Análisis del proceso de diseño del Plan de Equidad (2006-2007)

La intersectorialidad para abordar problemáticas multicausales fue una constante preocupación de la fuerza política de izquierda (Frente Amplio)<sup>5</sup>, plasmada en los sucesivos programas y plataformas de gobierno elaborados y aprobados en las instancias preelectorales. Asimismo, la acuciante realidad social que debió enfrentar el nuevo gobierno nacional en 2005 hizo imprescindible la formulación e implementación de manera inmediata de un Plan de Emergencia que atendiera urgentemente las necesidades y demandas –sobre todo– de los sectores sociales más afectados por la crisis. Es importante señalar que, en otras etapas de la historia post-autoritaria uruguaya,

4 En tanto conjunto de dispositivos de protección social emergentes durante de la era Batllista y Neobatllista en las primeras décadas del siglo pasado.

5 Coalición de partidos y agrupaciones de izquierda y centroizquierda fundada en 1971 y que obtuvo el triunfo por la vía democrática a nivel nacional en 2005.

hubo intentos que quedaron solo en los aspectos formal–discursivos<sup>6</sup>. En este sentido, la matriz política (Acuña y Chudnovsky, 2013), consolidada en los albores del siglo XXI, viabilizó el desarrollo exitoso de planes sociales ambiciosos en sus objetivos y movilización social.

Por otra parte, las innovaciones en la ingeniería institucional, cuyos ejemplos paradigmáticos fueron la creación del Ministerio de Desarrollo Social por un lado y del Gabinete Social y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales por otro, les adjudicaron a dichos organismos un papel central en tanto actores principales, sobre todo en la formulación conjunta del Plan de Equidad. Desde luego que, la intersectorialidad no es lo mismo que coordinación, en tanto el primer concepto supone un fuerte compromiso político en el abordaje de la cuestión social, en función de considerar tres variables fundamentales, de acuerdo a Cunill-Grau

grado de inclusividad en el ciclo de formación y evaluación de políticas; el grado de mancomunidad en la ejecución de las acciones y el grado de alteración de las formas organizacionales previas de los sectores gubernamentales involucrados (2014: 21).

En tanto que la coordinación implica un “proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de la gestión pública” (Repetto 2005: 42–43). En función de esta distinción básica se podría afirmar que el diseño y ejecución del Plan de Equidad, particularmente en su primera fase, transitó entre la aspiración, por un lado, de una integralidad que asegurara la correspondencia con sus impactos esperados o anhelados, para lo cual la intersectorialidad se presentaba como posible, y por otro

lado la coordinación efectiva de las múltiples intervenciones públicas.

La institucionalidad generada desde la propia cúspide del poder político y formalizada en sendas leyes aprobadas por unanimidad en el Parlamento (en el año 2005 para la emergencia social y en 2007 para el Plan de Equidad), aportó los incentivos y la estructura óptima de oportunidades para incursionar por la vertiente de integralidad de la acción colectiva. No obstante, debe observarse que, en ningún caso, los actores estatales (ministerios, agencias descentralizadas o gobiernos locales), perdieron su autonomía relativa sea con relación a sus áreas de competencia específica como en su afectación presupuestal.

El marco institucional desplegado, exigió la convergencia de actores estatales diversos, cuya regulación debía articularse necesariamente con la definición explícita en el Plan de Equidad. De este modo, el mandato expreso de la Presidencia de la República le confirió al Consejo de Políticas Sociales y especialmente al MIDES la legitimidad política para convocar y liderar el proceso de elaboración del PEQ, que finalmente concluyera en su aprobación legislativa a mediados del año 2007.

En rigor, el grado de participación de los actores estatales involucrados en el diseño y formulación del plan fue muy alto en la primera etapa (grado de inclusividad en el ciclo); del mismo modo resultó alto el grado de su implicación en la ejecución de varios de sus componentes (grado de mancomunidad) y en menor medida, se modificaron las estructuras organizacionales de los sectores, apenas con ajustes necesarios para que el conjunto de la maquinaria estatal se moviera al ritmo y en función de los objetivos previstos (grado de alteración).

Asimismo, cabe reseñar algunos de los factores que facilitaron la tramitación del Plan de Equidad. En primer lugar, la voluntad política de pensar, diseñar e instrumentar el PEQ fue un elemento esencial para el éxito obtenido en esa primera etapa. Así, el CNPS que asumiera la tarea de confeccionar y definir sus contenidos, tendría el apoyo explícito o –en ocasiones

6 La instalación de la CONAPRO (Concertación Nacional Programática) en 1985 (al retomar la vida democrática después de 12 años de dictadura militar), fue apenas un antecedente y esquivo para obtener consensos amplios acerca de prioridades y proyectos sociales nacionales de cierta envergadura. Luego, dejada de lado por el Gobierno del Dr. Sanguinetti, no hubo – sino hasta el 2005 – intentos de articular los intereses y recursos de los diversos actores para enfrentar las demandas de la población.

tácito— de prácticamente todos los actores involucrados, desde aquellos más cercanos a la esfera de las políticas sociales propiamente dichas, como aquellos cuya participación era —sin duda— básica para lograr el consenso en torno a las prioridades económicas (Ministerio de Economía y Finanzas, Oficina de Planeamiento y Presupuesto). En esta dirección recalamos la relevancia de la dimensión ideológica en su concepción amplia entendida como “la forma de pensar el orden político o social; o mapa cognitivo, normativo e identitario que le dice al sujeto cómo funcionan y deberían funcionar las relaciones sociales” (Acuña y Chudnovsky, 2013). Y ello aplica tanto para los decisores estatales (elites gobernantes), como los actores políticos (legisladores) y sociales.

En segundo lugar, la presencia de una alianza o “coalición pro bienestar” (Cunill-Grau, 2014), contribuyó decisivamente a viabilizar el PEQ (partido político, elites gobernantes, movimiento sindical, organizaciones de la sociedad civil). La variable política es en gran medida explicativa de la acción del Estado cuyo poder ejercido por la izquierda, implicó la jerarquización de los problemas sociales a ser atendidos y la modalidad asumida para concretarlo. Fundamental fue la capacidad argumentativa del gobierno a la hora de apelar al apoyo del Parlamento, que justo es reconocer —más allá de pocas y débiles disidencias— terminó por rubricar casi unánimemente el PEQ en el conjunto normativo aprobado.

Un tercer elemento sustancial para el proceso de definiciones tuvo relación directa con la asignación de partidas presupuestales que culminara finalmente en la Ley de Rendición de Cuentas del año 2008 y la aprobación de un paquete de leyes correlativas<sup>7</sup>. Obviamente este factor económico operó como un fuerte incentivo para la articulación intersectorial y coordinación entre los diversos actores estatales.

En la medida que estaban en juego los intereses particulares, hubo necesariamente que negociar y acordar los destinos de los aproximadamente

150 millones de dólares anuales que suponía la aplicación de todos los componentes (programas, dispositivos y reformas sociales sectoriales), esto es, traducido al vocabulario coloquial “nadie quería perder su cuota” en el proceso distributivo de los recursos públicos (incrementales a las partidas previamente estipuladas en la Ley de Presupuesto Quinquenal del 2006).

Es evidente que, en procesos que implican negociaciones en varias direcciones, los actores que cuentan con recursos económicos y capacidad de decidir su uso o destino final, tienen más poder de persuasión que sus interlocutores. En consecuencia y el cuarto factor interviniente en el caso del PEQ, claramente tuvo que ver con aquella capacidad en manos del MIDES, por añadidura el CNPS y, por otra parte, en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), con el cual el MIDES realizó la última reunión formal de cierre de los presupuestos a ser asignados a las diferentes entidades. Por ende, se observó la presencia de un polo o “nodo articulador” (Cunill-Grau, 2005), con potestades adjudicadas y asumidas por el MIDES, el cual además asumió el liderazgo al interior del Consejo de Políticas Sociales, logrando conciliar la multiplicidad de intereses y coagular un Plan que dejó a prácticamente todos los actores (incluyendo los actores sociales), relativamente satisfechos y dispuestos a colaborar en su instrumentación ulterior.

En suma, la intensidad de la relación entre sectores fue inicialmente fuerte en función de una etapa de definiciones sustantivas, cuyos clivajes aludían a los fundamentos políticos determinados por el vértice estratégico del Estado; en tanto que la coordinación estuvo subordinada a las directrices antes señaladas. Durante toda esta primera etapa de elaboración conjunta del Plan de Equidad, el marco institucional fue apenas esbozado en resoluciones y decretos del Poder Ejecutivo y particularmente por la Presidencia.

Desde la noción de instituciones como el conjunto de reglas que estructuran los incentivos para los intercambios y la acción de los actores, sean estas formales o informales, puede encuadrarse el PEQ en el primer nivel (R1), de reglas “clasificadas en función del nivel de su dominio.

7 A modo de ejemplo, el nuevo Régimen de las Asignaciones Familiares y las Pensiones por Vejez.

Reglas de primer nivel, R1, tienen que ver con resultados o contenidos específicos” (Acuña y Repetto, 2009). La identificación del Plan de Equidad dentro de la tipología<sup>8</sup> sugerida por los autores (R1), se sustenta en el hecho de que el mismo estableció clara y explícitamente los objetivos, instrumentos, dispositivos, criterios y recursos de cada organización pública involucrada. Incluso, y ello fue objeto de conflicto indiscutible, en el área de la educación formal, sobre todo en consideración al estatuto de los organismos rectores en este sector. En este sentido debe subrayarse que la asignación presupuestal prevista como incremental –y más allá de la autonomía en la planificación y ejecución– condicionó a las autoridades de la enseñanza pública (especialmente en los niveles preescolar, primaria y secundaria) en la búsqueda de acuerdos con los demás actores estatales.

Por otra parte, las resoluciones vía decreto o mandatos del presidente se configuraron en reglas de segundo nivel, siguiendo a Acuña y Repetto

las reglas de segundo nivel, R2, determinan a aquellas reglas que determinan resultados específicos (a las de nivel R1). Una ley que identifica los tomadores de decisiones y la forma en que estos deciden las reglas de menor nivel (2009: 7).

En la medida que, las directrices del presidente de la República determinaron los actores o agencias del Estado que debían conducir y tomar decisiones acerca de las definiciones primarias a ser analizadas y luego sometidas a consideración y debate por parte de los demás actores públicos, se puede considerar que aquellas se inscriben en las Reglas del segundo nivel (R2). Dicho de otro modo, el MIDES y el Consejo de Políticas Sociales fueron los organismos que a la luz de aquellos decretos y los mandatos “informales” originados en la Presidencia de la República tenían el deber y la responsabilidad de ellos mismos fijar los contenidos básicos del PEQ, “del formato y

naturaleza del Plan” (Acuña y Repetto, 2009) y establecer las modalidades y pautas metodológicas para arribar al consenso final en términos del producto esperado.

Es preciso aclarar que el propio Plan debía ser homologado por el Poder Legislativo, en virtud de que varios de sus componentes implicaban reformas profundas a nivel sectorial, nótese la dimensión de la reforma de la salud que desembocó en el Sistema Nacional Integrado de Salud que supuso entre otras medidas la creación por ley 18.131, del FONASA (Fondo Nacional de Salud).

Si analizamos las funciones de coordinación del PEQ en manos del Consejo de Políticas Sociales, incluso en sus etapas de implementación en terreno, observamos que efectivamente y siempre haciendo referencia al período 2006–2007, tuvieron el alcance para coordinar “...(a) el flujo de información; (b) los instrumentos y mecanismos de gestión administrativa; (c) el presupuesto; y (d) la autoridad para tomar decisiones fundamentales” (Cunill-Grau, 2005). Más adelante, esta coordinación se debilitó y quedó limitada especialmente al primer aspecto, en menor medida a los instrumentos de gestión y prácticamente perdida la función relativa tanto al presupuesto, como a las decisiones fundamentales.

Si bien el Consejo de Políticas Sociales inició su trabajo en correlación directa con el Plan de Emergencia, fue uno de los ámbitos privilegiados y recinto del debate para definir el Plan de Equidad. Debe consignarse curiosamente que aquel Consejo fue creado como apoyo técnico y operativo del Gabinete Social, por el Decreto 236/005 del 25 de julio de 2005 de la Presidencia de la República, en cuyo texto apenas se hace mención genérica de su implicancia en términos de sus obligaciones y alcance de sus funciones. Parece evidente que la función de coordinación y articulación intersectorial devino más bien de reglas informales o directrices políticas del máximo nivel del Poder Ejecutivo y menos de una normativa explícita y taxativa.

La primera conclusión al respecto tiene una explicación eminentemente política o si se prefiere

8 Ver en detalle la clasificación por tipo de reglas (R1, R2, R3), Acuña, C. y Repetto, F. (2009) Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina. En: Mariñez Navarro, F. y Garza Cantú, V., (coords.). México D.F. Editorial Porrúa. pp. 6-8.

ideológica, en el sentido que todos los actores aceptaron la relevancia y trascendencia de una eficaz coordinación a partir de la premisa señalada en los objetivos del Programa de Gobierno del Frente Amplio, de apuntar a la integralidad de las políticas públicas en el sentido más amplio y no solo de aquellas vinculadas a la pobreza e indigencia. Asimismo, las acumulaciones programáticas, producto de varios años insumidos en la elaboración y diseño de las propuestas sociales constituyeron una suerte de plataforma de consenso, suficiente para lubricar el previsible y complejo proceso de negociaciones ulterior.

Una segunda conclusión refiere a las capacidades de liderazgo desplegadas por el MIDES y el CNPS en aquel período, en razón del papel adjudicado por la Presidencia y la confianza depositada por los demás actores y la legitimidad adquirida por sus antecedentes en la instrumentación del Plan de Emergencia Social. La capacidad del MIDES de alinear los aliados fue un factor fundamental, especialmente si se tiene en cuenta que –comparado a otros ministerios– en cuanto a tamaño organizacional, presupuesto manejado e historia institucional la diferencia era abismal. De otra parte, los demás actores reconocieron en el Ministerio de Desarrollo Social la legitimidad, pertinencia y oportunidad para el desarrollo de la función de coordinación y articulación.

Una tercera conclusión está –estrecha y obviamente– relacionada con la disponibilidad de recursos financieros que dotaron al nodo articulador la capacidad de influir en las decisiones más relevantes del paquete global de medidas tanto dirigidas a las situaciones de pobreza y vulnerabilidad social como aquellas que apuntaban a reconfigurar el esquema de prestaciones y dispositivos sectoriales. La coyuntura económica aún muy favorable, contribuyó decisivamente al clima optimista de aquellos años, no exento de conflictos, por cierto, pero signado por los buenos resultados exhibidos por la aplicación de los programas de combate a la pobreza e indigencia. La euforia operaba como acicate en la eclosión de iniciativas de todo tipo y alimentaba la percepción de que las reformas sociales de carácter

estructural provocarían impactos duraderos y sostenidos por su propia naturaleza.

#### 4. Análisis del proceso de aplicación del Plan de Equidad (2007-2008)

Una vez obtenidos los recursos y definidos los componentes básicos del PEQ, el Ministerio de Desarrollo Social y el Consejo de Políticas Sociales se abocaron a la tarea de asegurar su aplicación ajustada a los diversos acuerdos, algunos de los cuales no fueron oportunamente detallados a texto expreso. En este sentido nos detenemos en esta sección en el examen particular de la aplicación del PEQ desde el “subsistema de gobierno/coordinación o SsGC” entendido como “organismo (o constelación de organismos) del gobierno nacional a cargo del cumplimiento de estas funciones” (Acuña y Repetto, 2009); pero en conexión con los demás subsistemas que involucran tanto actores estatales como actores sociales, en el marco de un ambiente relativamente tranquilo y estable, tanto del punto de vista económico como político.

La implementación del Plan implicó la determinación de los roles, funciones y competencias que a nivel del Consejo de Políticas Sociales debieron clarificarse para evitar yuxtaposiciones, duplicaciones o vacíos, teniendo especial cuidado y sobre la base de reglas preexistentes y atribuciones establecidas por el marco normativo vigente (reglas del tercer nivel, R3). En otras palabras, el Plan de Equidad se tradujo en varias leyes y decretos reglamentarios, adjudicando responsabilidades a cada actor estatal, a partir de las premisas asumidas en razón de la previa división sectorial de competencias.

Un primer aspecto se asocia a lo que se denomina como “subsistema de gestión operativa” (Acuña y Repetto, 2009), nivel en que se encuentran los mandos medios, directores y operadores, encargados de ejecutar las decisiones tomadas por el nivel superior. En este sentido se apreciaron las dificultades y obstáculos mayores para mantener la *intensidad* de las relaciones sectoriales; por la “ausencia de cuadros formados en la lógica de la integralidad” (Acuña y Repetto, 2009), pero

también por lo que podríamos denominar los resabios de *cotos o feudos mesoburocráticos* que tensionaron excesivamente la implementación de los diversos componentes del Plan de Equidad.

A ello le agregamos una segunda consideración referida a los mecanismos de control y seguimiento, función definida expresamente en esta etapa por el Consejo Nacional de Políticas Sociales y que finalmente decayera con el paso del tiempo y ante el peso de la parsimonia ritual de los estamentos burocráticos. De ahí la afirmación inicial del decaimiento de la euforia fundacional prevalente entre los años 2006 y 2007 y el deslizamiento progresivo a una suerte de *remanso burocrático* —que equivale a la ausencia de conflictos significativos— y más precisamente, sustentado en un desprendimiento del espíritu colectivo que albergara la convicción original de la integralidad como eje rector y orientador de las intervenciones públicas. En otras palabras, el Plan de Equidad se bifurcó y ramificó en una miríada de acciones e intervenciones públicas desarrolladas por un conjunto de organismos sin conexión o —al menos— cuya articulación intersectorial se vio profundamente debilitada. Al punto que, en la actualidad el PEQ es apenas una rémora de un pasado reciente signado por el optimismo y la efervescencia creativa en pos de objetivos que pretendieron ultrapasarse el ciclo de renovación de las administraciones gubernamentales. Cada cual, a su juego, cada quien en su claustro.

En tercer lugar, cabe consignar el problema de la competencia electoral, particularmente entre fracciones del mismo partido de gobierno en razón de que [...la incidencia de la lógica partidaria es más pronunciada cuando la regulación del empleo de equipos técnicos está débilmente institucionalizada y sujeta a pocos controles] (Acuña y Repetto, 2009). En esta dirección, fue apreciable la conformación de equipos técnicos con respaldo político (asesores, directores, mandos medios en general, responsables de programas o proyectos), que fueron haciéndose cargo de la instrumentación o implementación de las líneas aprobadas a nivel nacional. Desde luego que se sumaron al staff que ya operaba en cada organismo público, en ocasiones de manera complementaria o en otras directamente reem-

plazándolos. Ello ha conducido a que ciertos organismos, particularmente los encargados de liderar los procesos de coordinación y promover la intersectorialidad, descuidaran las acumulaciones técnico-políticas y la masa crítica alojada en los equipos humanos que contribuyeron a construir precisamente nuevas modalidades de producir políticas públicas, claramente el caso del PEQ. La consecuencia directa resultó en la erosión de la credibilidad de algunos actores estatales, así como su debilitamiento posicional en el mapa global.

## 5. Principales componentes y su estado actual

Transcurridos diez años, desde aquella etapa de elaboración, debate, negociaciones y acuerdos, a la fecha, se observan avances dispares, no obstante, lo cual en grandes líneas se cumplieron con prácticamente todas las propuestas. Nos ocupa en realidad, el examen de la vocación de integralidad implícita en el Plan de Equidad, reflejada en su concepción original y la capacidad de articular desde su propia lógica al conjunto de las intervenciones estatales. Si consideramos el bloque de políticas y reformas encuadradas en el polo contributivo, veremos que la reforma de la salud aplicada desde el año 2008 ha resultado en un incremento sustancial de la cobertura, una redistribución de las cargas financieras, así como la introducción de mecanismos de gestión y control ciudadano inexistentes antes de la reforma. Sin embargo, aspectos relacionados con la calidad de las prestaciones y altos costos en determinados niveles de atención de la salud, entre otros problemas, presentan un cuadro incompleto de la reforma sanitaria.

Del lado de la Red de Asistencia e Integración social; las transferencias monetarias organizadas en un nuevo régimen de asignaciones familiares (que pasó a cohabitar con los esquemas más antiguos), también dieron muestras de avances significativos en cuanto a la población cubierta, siendo que el incremento del monto por hijo contribuyó de manera importante a reducir la brecha de pobreza. Complementariamente se

extendió el alcance de las tarjetas alimentarias (Tarjeta Uruguay Social), con énfasis en los hogares monoparentales de jefatura femenina y con hijos a cargo. Así también podría decirse que la expansión de la modalidad CAIF y de los programas dirigidos al nivel preescolar –en las áreas de mayor vulnerabilidad social– generó impactos sostenidos desde el año 2008.

Asimismo, la reforma tributaria desplegada ese mismo año, con la puesta en marcha del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas, componente también del PEQ, aunque no propiamente identificado en la esfera de las políticas sociales, ha logrado reducir levemente el índice de Gini, es decir mejorando la estructura distributiva de la renta nacional.

En términos generales, los impactos del Plan de Equidad han sido la reducción parcial de la pobreza y el descenso más pronunciado de la extrema pobreza, por efecto “prolongación” del PANES. El resultado combinado entre transferencias directas, reforma tributaria, reforma sanitaria y programas focalizados en el área educativa, dan cuenta de avances importantes a nivel de las condiciones y calidad de vida de los segmentos que se encontraban en la zona de vulnerabilidad socioeconómica (Castel, 2002); no obstante, la función política del Plan de Equidad desde la perspectiva institucionalista es lo que se ha francamente debilitado. La asociación actual en el imaginario colectivo, del PEQ con la Red de Asistencia, es un dato significativo para comprender su alcance, sobre todo con relación a las expectativas depositadas en él hace diez años atrás. A su vez, la pérdida de peso político del CNCPS abona la tesis del *desflecamiento institucional* o la subordinación del PEQ a una lógica burocratizada, que no logra reasumir el papel fermental que tuvo en su origen.

De otra parte, debe destacarse que el Sistema Nacional de Cuidados ocupa hoy el lugar simbólico del PEQ en cuanto a la capacidad de generar innovaciones, responder a demandas agregadas y movilizar recursos, actores y decisiones políticas. Bajo el segundo mandato del presidente Vázquez, el Sistema de Cuidados, que ya se esbozaba como una prioridad en el gobierno del ex presi-

dente J. Mujica<sup>9</sup>, se erigió como un proyecto de largo aliento para atender una problemática cada vez más visible. Constituido como una política social de última generación, el Sistema de referencia apunta a brindar respuestas a un conjunto heterogéneo de situaciones que enfrentan las personas y familias, sea cuando deben atender simultáneamente tareas vinculadas a la generación de ingresos y a los cuidados de los miembros del hogar; sea que muchos adultos mayores o personas con discapacidades, no puedan valerse por sus propios medios para resolver sus necesidades básicas.

A siete años de iniciado el proceso de formulación del Sistema Nacional de Cuidados, su instrumentación actual cuenta con el respaldo de prácticamente todos los actores políticos y sociales, y obviamente con los recursos presupuestales correspondientes. Y si bien, esta política de cuidados –indudablemente de enorme impacto social– alberga una institucionalidad multisectorial, no aparece articulado o anclado al PEQ, al menos en términos del discurso político. Si, como en apariencia, el PEQ dejó de ser un referente en la retórica de los principales actores políticos, las lógicas de su funcionamiento siguen interpelando la construcción de los marcos institucionales que le dieron forma y sustancia hace diez años atrás. Sus diferentes componentes continúan operando, pero ya desde un perfil recostado más a los aparatos orgánicos respectivos –de manera segmentada– y menos desde una perspectiva integrada de las intervenciones estatales.

La contracción del crecimiento del PBI, registrada desde hace al menos dos años; los problemas que aún mantiene el sistema educativo; la pobreza “inercial” y la persistencia de un desempleo crónico, exigen respuestas como se ha proclamado, integrales e integradas. A tales fines, el PEQ apuntaba a generar no solo un conjunto de dispositivos acordes a las necesidades y demandas

<sup>9</sup> Efectivamente, en mayo de 2010, se constituyó el Grupo de Trabajo para la construcción del Sistema de Cuidados en el marco del Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS) y bajo la conducción directa de la Dirección Nacional de Políticas Sociales del MIDES. Resolución Presidencial 863/010.

sociales, sino pretendió instalar una modalidad consistente y coherente con sus postulados originales. La intersectorialidad y la coordinación de las políticas públicas, estrategias eficaces ya puestas en práctica, respondieron a un contexto institucional, político y económico que operó como incentivo fundamental. La coyuntura del presente pudiera acaso servir de estímulo para retomar las trayectorias que –en apariencia han sido descuidadas o debilitadas– en la medida que los actores políticos renueven sus prácticas de articulación institucional.

### Consideraciones finales

Un marco general de instituciones relativamente estable, innovaciones en la ingeniería institucional relacionadas con la acción colectiva y particularmente del Estado Social, un contexto económico propicio y una voluntad política del Partido de Gobierno, hicieron posible la formulación y aplicación de un Plan de Equidad con el fin último de reconfigurar el sistema de protección social en Uruguay. Es decir que, una de las variables causantes del ensayo de articulación intersectorial alude a la firme convicción del partido de gobierno en su necesidad de producir respuestas eficaces y profundas desde la perspectiva de la integralidad.

De la mano de un nodo articulador y gracias a un fuerte liderazgo del MIDES y subsecuentemente del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, el Plan de Equidad se plasmó en un conjunto coherente y consistente de dispositivos acordes a la pluralidad de problemáticas que abordadas. Los diversos actores –políticos y sociales– lograron consensos amplios y sólidos en torno a cuestiones fundamentales, no sin antes haber transitado por itinerarios de complejas negociaciones. Asimismo, las coaliciones o alianzas tejidas en el período 2005-2008 lograron cristalizar acuerdos que favorecieron a la mayoría de los sectores o grupos sociales con necesidades acumuladas tras la más grave crisis que padeciera el país, al tiempo que incluyeron demandas agregadas de colectivos con capacidad de movilización.

No obstante, una mirada retrospectiva permite advertir las falencias, limitaciones y obstáculos para asegurar abordajes intersectoriales sustantivos, más allá de la pervivencia de los mecanismos e instituciones que dejaron el sedimento para retomar aquellas prácticas de gestión, hoy acaso abandonadas.

De todos modos, la coordinación dentro de espacios o enclaves específicos de atención de la cuestión social, especialmente de las zonas de vulnerabilidad, permanece activa. Tal vez sin el brillo ni el alcance de aquel período fermental, pero con suficientes reservas útiles en tiempo presente y potencialmente mucho más en escenarios de previsible dificultad creciente. Un análisis más exhaustivo de los mecanismos expuestos en este trabajo podría arrojar luz en el cono de sombra que impide superar ciertos encapsulamientos en el interior de las estructuras burocráticas. No todos los problemas sociales están resueltos satisfactoriamente ni todos los nuevos problemas han sido encarados desde la necesaria integralidad.

Rescatar las historias recientes alentaría a una revisión de prácticas que ponen en riesgo los logros alcanzados en favor de las grandes mayorías ciudadanas. En otras palabras, la intersectorialidad asumida como premisa para la integralidad de la acción pública, podría ser variable causante de abordajes de alto impacto, de logros mucho más sostenidos y amplificados, en entornos más complejos. Una mirada retrospectiva –situada en la primera etapa de construcción del PEQ– no necesariamente invita a la réplica contemporánea de las modalidades ensayadas diez años atrás, pero bien podría contribuir a la renovación de las prácticas excesivamente burocratizadas de la cuestión social en Uruguay.

### Bibliografía

- Acuña, C. y Chudnovsky, M. (2013). ¿Cómo entender las instituciones y su relación con la política? Lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos. En: Acuña, Carlos (comp.) *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*, Buenos Aires: Siglo Veintiuno y Fundación OSDE. pp. 19-69.

- Acuña, C. y Repetto, F. (2009). Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina. En: Mariñez Navarro, F. y Vidal Garza Cantú (coords.) *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa. pp. 97-143.
- Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*. Madrid: Paidós.
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2007). *Plan de Equidad*. Mides, Montevideo: IMPO.
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2009). Balance y Perspectivas 2005-2009, *Uruguay Social*. Montevideo: IMPO.
- Cunill Grau, N. (2014). La intersectorialidad en las políticas sociales: un acercamiento analítico-conceptual, en *Gestión y Política Pública*, XXIII, (1):5-46.
- Filgueira, F. (1998). El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada. En: Roberts, Bryan (ed.) *Ciudadanía y política social latinoamericana*. San José: FLACSO/SSRC. pp. 71-116.
- Repetto, F. (2015). La economía política de las políticas sociales y la dimensión político-institucional de los procesos de coordinación pro-integralidad. En: Bronzo, C. y Repetto, F. (eds.) *Coordinación de políticas sociales: desafíos para la gestión pública*, Colección Estudios N° 18, EUROsociAL, Madrid. pp. 177-197.