

IX jornadas de Investigación
de la Facultad de **Ciencias Sociales**

Los Dilemas del Estado

Reformas | Largo plazo | Intervención

13 al 15 setiembre de 2010

La acción social del gobierno del Frente Amplio

Mariela Quiñones
Marcos Supervielle



La acción social del Gobierno del Frente Amplio¹

Autores:

Mariela Quiñones (mariela@fcs.edu.uy Departamento de Sociología, FCS)

Marcos Supervielle (marcos@fcs.edu.uy Departamento de Sociología, FCS)

¹ Trabajo presentado en las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 13-15 de setiembre de 2010).

Índice

| | | |
|--|-------|----|
| Introducción | | 4 |
| Reformas estructurales | | 8 |
| Síntesis generales de las características de las políticas sociales. | | 10 |
| Políticas societales orientadas a la reducción de asimetrías sociales: políticas de diálogo. | | 12 |
| Conclusiones generales | | 17 |

Resumen

En la siguiente ponencia presentaremos los resultados de una investigación sobre las políticas sociales del primer gobierno del Frente Amplio. Para realizar esta investigación hemos partido de la constatación de la polisemia que encierra el concepto de políticas sociales. A veces percibimos “lo social” como una dimensión de toda política, y otras cuando hablamos de las consecuencias de las políticas hablamos de consecuencias políticas, económicas y sociales, entendiendo por social en este contexto todo lo que no se refiere a lo “político” y a lo “económico”. En esta presentación intentaremos proponer una alternativa en la categorización a las políticas sociales, a estas miradas ambiguas aunque muy difundidas.

Ordenaremos por lo tanto las políticas en sociales cuando nos referimos a aquellas políticas orientadas a resolver problemas que sectores de la población tiene, políticas estructurales cuando se orientan a dar cuenta y preparar a los ciudadanos en función de las características que se considera que puede tener la sociedad en el futuro y por último, las políticas societales que se orientan a modificar las desigualdades persistentes existentes en la sociedad y que se traducen en cambios en las rutinas existentes en la misma.

A partir de este marco tipológico es posible dar una visión global de las Políticas Sociales de Frente Amplio y permitir su comparación con las políticas sociales de otros países y en el propio Uruguay, de otras administraciones.

Palabras Clave Políticas sociales / sociología del trabajo

Introducción.-

La victoria del Frente Amplio en las elecciones del 2004 y la asunción al gobierno en el 2005, proyectaron profundas transformaciones en cuanto a la posición del gobierno con respecto a las políticas sociales y societales en Uruguay.

Estas transformaciones tuvieron como fundamento el terrible deterioro de las condiciones de vida de importantes sectores de la población. Se estimaba aproximadamente un 30% de la población por debajo de la línea de la pobreza e incluso tasas de un 20% en situación de indigencia luego de la crisis del 2002. Las tasas de desocupación históricamente fueron muy altas, por encima del 10%, un sector informal sin protección social también muy alto, estimado en aproximadamente un 40%, entre otros indicadores de un tejido social en franco deterioro, a pesar que Uruguay supo tener hasta la década de los 50 uno de los Estados de Bienestar pionero y más desarrollado de América latina.

Debido a ello el cambio del sentido de las políticas sociales y societales fue transformar su papel con respecto a la sociedad. Las políticas sociales del Frente Amplio utilizaron políticas sociales tradicionales tales como las asignaciones familiares entre otras, políticas que se reforzaron de manera importante, pero también hubo políticas sociales muy creativas que tuvieron una gran cuota de originalidad con respecto a lo que se venía realizando en el pasado. Pero quizás lo más importante fue la búsqueda constante de dar cuenta de los problemas que tenía la población, sobre todo la más sumergida y crear instrumentos específicos acorde aquellas necesidades que parecían más urgentes.

Este cambio remite en primera instancia a considerar las políticas sociales como uno de los ejes centrales de la política y no con un papel secundario como en los gobiernos anteriores. Fruto de ello una de las primeras medidas institucionales del gobierno fue la creación de un Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Y aún antes de haber culminado la construcción institucional del Ministerio, ya se le había encomendado la elaboración y puesta en práctica inmediata del denominado Plan de Atención a la Emergencia Social (PANES).

En segunda instancia, el cambio remite a que las políticas sociales fueron concebidas y se constituyeron ya en el programa de gobierno, en coordinación con otras políticas sectoriales tales como las de la salud, educación, vivienda, trabajo y diálogo social, seguridad social, etc. Así se conformó un complejo de políticas sociales en sentido amplio. Para realizar esta coordinación se realizó la instalación del Gabinete Social y del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, que le otorga al Ministerio el papel de articulador y coordinador de las políticas sociales. El Gabinete de Desarrollo social que involucró a los distintos ministerios sectoriales, aunque también al Ministerio de Economía. Paralelamente el gobierno se embarcó en un conjunto de reformas de reformas sectoriales muy importantes como la de la salud y la de la educación (aunque ésta última está en curso) que supusieron transformaciones legales e institucionales importantes y que tuvieron como objetivo general el de ampliar las coberturas de los servicios sociales y el valorizar más la educación que en el pasado. También se activaron mecanismos políticos y legales vigentes pero en desuso relativo como el de la inscripción obligatoria en el Banco de Previsión Social (o sea, políticas de control del trabajo negro o informal), políticas de empleo y diálogo social con la convocatoria de los Consejos de Salarios tripartitos para la fijación de los mínimos salariales básicos y la definición de las categoría

sociolaboral para cada rama con el fin de darle a las población un marco de referencia más claro para que pudiera proyectar su futuro con algo menos de incertidumbre.

Estas políticas sociales, por lo tanto, quedaron inscriptas en un conjunto de políticas societales que pretendieron ir transformando ciertas dinámicas sociales, o sea modificando el funcionamiento de la sociedad global en sentido general. *Las políticas sociales por lo tanto, se abocaron en primera instancia a atacar los problemas urgentes de sectores de la sociedad en situación de gran fragilidad, en situación de emergencia etc. pero no se agotaron en ellas. Estas políticas sociales en su sentido más amplio, más inclusivo, también se orientaron a buscar la construcción de una sociedad conscientemente más justa y preparada para los desafíos del futuro, Para ello, se orientaron también a preparar la población para el futuro, lo que denominamos en este texto políticas estructurales por ejemplo de salud y educación. Pero las políticas sociales en sentido amplio también se orientan a reducir las asimetrías existentes en la sociedad de hoy en día, en este sentido las hemos denominado políticas societales o de diálogo social que son políticas tendientes a reducir las distancias entre las clases sociales, entre las relaciones de género junto a las que se orientan a reducir la brecha en materia del conocimiento. Todas estas orientaciones de las políticas sociales en sentido amplio, se combinan y articulan.*

El Rol del Ministerio de Desarrollo.

Para entender la significación y el alcance de los impactos de la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el 21 de marzo de 2005, es necesario saber que hasta esa fecha no existía una centralización para las políticas sociales. Los distintos esfuerzos que se realizaban para atender a la sociedad estaban desperdigados en diferentes Ministerios, Unidades Ejecutoras u Oficinas. Por lo tanto, como señalábamos, la creación de este Ministerio permitió la articulación de todas las políticas sociales y la posibilidad de coordinar esfuerzos con otras instituciones.

Para la implementación del Plan de Emergencia se tuvo la necesidad de identificar y calificar a estas cien mil personas (que eran originalmente una cifra estadística) en todo el territorio nacional, para distinguirlas de otros pobres pero menos necesitados. Para realizar esta identificación se tuvieron que movilizar desde centros universitarios, los Departamentos de Economía y de Sociología de la Universidad de la República, para el diseño de los instrumentos para detectar a las personas en situación de emergencia. Se movilizaron los estudiantes de la Federación de Estudiantes Universitarios para que operasen como encuestadores. Los trabajadores en Seguro de Desempleo por la crisis del Sindicato Bancario colaboraron en los registros de las personas. El Ejército, que facilitó el transporte de los encuestadores a los lugares más recónditos del país. Este programa, que logró realizarse en tiempos muy breves, movilizó a una enorme cantidad de personas e instituciones públicas y privadas, sensibilizando a toda la sociedad. El problema de los pobres dejó de ser solamente un “problema de ellos y para ellos” sino que paso a ser un problema de la sociedad en su conjunto. La solidaridad nuevamente se convirtió en el eje de las políticas orientadas hacia la propia sociedad.

A su vez este Ministerio obtuvo el relacionamiento del PANES con dos políticas socio-económicas permanentes universales para toda la población del país. La primera, es el acceso a Salud Pública a través del carné que beneficia a toda la familia y a través de esto, el fortalecimiento del primer nivel de atención el cual es fue el paso inicial hacia el Sistema Nacional Integrado de Salud, que es una de una de las

tres grandes reformas que el Gobierno impulsó en el periodo. El segundo gran logro en esta categoría es la reformulación del Programa Infamilia, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, en donde se tomaron diferentes programas que no tenían el impacto que se había esperado, para compactarlos y transformarlos en nuevos programas. Dos ejemplos de esta reestructura son los maestros comunitarios y los profesores de educación física para las escuelas públicas, los cuales a su vez, se encuentran en el camino de convertirse en políticas públicas permanentes.

Entrando a las metas alcanzadas durante el año 2005 en los distintos Programas del PANES, pueden citarse algunos logros en términos de cobertura. Aproximadamente 330.000 personas en situación de pobreza extrema y exclusión social fueron partícipes de los planes del Ministerio de Desarrollo Social, en su primer año de gestión. Así mismo muchos de estos programas se realizan en colaboración con otros organismos, dependencias, ministerios, como fue el tema de la vivienda, o la resolución de deudas con los servicios de abastecimiento de servicios con luz, agua o energía eléctrica (ver recuadro)

En el *Programa Ingreso Ciudadano* se recibieron 226.000 solicitudes o inscripciones a la seguridad social. En la misma fecha estaban incluidos en dicho Plan 67.985 protagonistas favorecidos por el Ingreso Ciudadano. En la actualidad los favorecidos superan los 75.000 hogares.

En el *Programa Trabajo por Uruguay*, que tuvo como objetivo contribuir al fortalecimiento ciudadano, si habían incluido ya en el 2005, directa e indirectamente, unas 12.400 personas

El Programa *Construyendo Rutas de Salida* se refiere a la sustentación del programa socioeducativo. Las convocatorias efectuadas para trabajar con 25 jefes y jefas de hogar, abarcando unos 7.200 hogares, o sea 32.400 ciudadanos

En el *Programa Educación en Zonas de Contexto Crítico* se atendieron a niños, niñas y adolescentes en situación de calle, en Montevideo y Canelones; se designaron 436 Maestros Comunitarios para trabajar en 256 Escuelas y 182 Profesores de Educación Física aportaron su esfuerzo para 76.650 escolares.

En el *Programa de Emergencia Sanitaria* se otorgó a través del Correo, el carné del compromiso sanitario; se acentuó la atención primaria de salud; la salud bucal y la salud ocular.

Al *Programa de Atención a los Sin Techo* concurrieron más de 1.650 personas, ya sea a refugios nocturnos o centros diurnos, inclusive con la atención de médicos.

En el *Programa de Plan Alimentario* se pone en marcha la tarjeta magnética, para realizar transferencias económicas a las personas con riesgo nutricional.

Por último a través del Programa *de Mejoramiento de Hábitat* se licitaron la entrega de 3.400 canastas de materiales, que abarca a 30 localidades del país.

En paralelo a la implementación del Plan de Emergencia, que era una respuesta contingente a una situación de emergencia, el Mides fue diseñando una estrategia de desarrollo y a diferencia del resto de los países de América latina, éste se reconvirtió en un Plan de Equidad estable (no “emergencial”) y con beneficios universales para ciertas categorías sociales. Con una visión de más largo aliento sobre los problemas de vulnerabilidad.

El Plan de Equidad comenzó a aplicarse en enero de 2008, guiado por un conjunto de objetivos estratégicos: a) mejorar la equidad intergeneracional, territorial y de género; b) desarrollar y expandir una Red de Asistencia e Integración Social, como contención para evitar la consolidación o instalación de las situaciones de pobreza e indigencia; c) articular esta Red con las de prestaciones tradicionales y con las transformaciones ya anunciadas en las políticas sociales sectoriales, de manera de diseñar un sistema de protección en conjunto. El mismo es pensado en el marco de las políticas sociales tomando como eje las políticas estructurales, las políticas universales de salud, educación, como cuestión básica, y la generación de mecanismos –lo que se denominó una red de asistencia de integración social- concebidos como una serie de acciones con metas claras a corto plazo (2008-2009), que permitan enganchar a los colectivos excluidos hacia las políticas universales.

En esta lógica es que se desarrollaron un conjunto de reformas estructurales que siguieron al Plan de Emergencia que culminara en septiembre de 2007, cada una con los siguientes objetivos: a) Reforma Tributaria: equidad tributaria, eficiencia y estímulo a la inversión. b) Sistema Nacional Integrado de Salud: universalidad, justicia distributiva mejor acceso y calidad en la atención. c) Políticas de empleo: servicios públicos de empleo, apoyo a emprendimientos e iniciativas de formación profesional; .d) Plan Nacional de Vivienda: universalizar, articular ahorro, crédito y subsidio. e) Política educativa: nueva ley de educación, sistema nacional de educación pública -universalidad y calidad. f) Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos: equidad de género e igualdad de oportunidades.

En términos de cobertura, el objetivo fue cubrir a 330.000 menores de 18 años en 2008 y 500.000 en 2009. Esta cifra representa aproximadamente al 45% de los menores de 18 años que habitan en el país. Para acceder al sistema los niños de seis a dieciocho años deben asistir al sistema educativo y realizar controles médicos periódicos. Los principales componentes del plan son: una transferencia de ingresos a los hogares con niños (reformulación de asignaciones familiares), un subsidio a la vejez para personas entre 65 y 70 años, y una transferencia de alimentos mediante una tarjeta magnética. Entre las metas de impacto del Plan de Equidad si bien no están orientadas a la reducción de la pobreza –cuyo impacto ha sido relativamente bajo, de solo un punto porcentual, si sobre las cifras de indigencia, que se previno bajara a más de la mitad.

Reformas estructurales

a. Respecto a la Salud

En este ámbito la reforma trata de sanear un sistema bastante dañado en términos presupuestales sobre el que se debía trabajar en la búsqueda fundamentalmente de tres objetivos: a) la universalidad de la atención; b) igualdad de las prestaciones y clara definición de las mismas; c) equilibrar ingresos y costos; d) un cambio del modelo de atención yendo de un modelo hospitalario asistencialista a un modelo basado en la estrategia de Primer Nivel de Atención.

El logro de estos cometidos se persiguieron a través de tres cambios fundamentalmente: la creación del Fondo Nacional de Salud (FONASA), la descentralización de los servicios de salud del Estado (ASSE) y creación del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS). El financiamiento, muy articulado a la reforma tributaria a la que nos referiremos luego, retiene un porcentaje de los ingresos para aportar a la cobertura familiar, aporte que conduce a la atención integral de salud (ver recuadro). El segundo eje de la reforma es estimular la participación social bajo el entendido que ésta y el control social de la gestión es garantía de calidad de asistencia. Así, por decreto de marzo de 2005 se creó el Consejo Consultivo para los cambios en salud, que convoca con regularidad a todos los sectores involucrados, sindicatos, empresas, colegios profesionales, sector público, entre otros, a debatir temas ligados al proceso de la reforma.

La aplicación de una estrategia de Primer Nivel de Atención es una política orientada fundamentalmente a la prevención de enfermedades, la educación y la promoción de la salud que pone el énfasis en el desarrollo activo de conductas de cuidado y participación social. Esto ha sido integrado a través de programas que actúan sobre los hábitos y el contexto de actividad de las personas: programas antitabaco y programas de hábitos y alimentación saludables son parte de esta estrategia, junto a un conjunto de programas prioritarios como son: Programa Nacional de Nutrición, Programa Nacional de Mujer y Género, Programa Nacional de Salud Bucal, Programa ITS/SIDA, programa Nacional de Discapacidad, Programa Nacional de Salud Mental, Programa Nacional Niñez, Programa de Control Tabaco, Programa de Usuarios problemáticos de drogas, Programa Nacional de Adolescencia, Programa Nacional de Adulto Mayor.

En términos de cobertura, en esta primer etapa que se dispara a partir de mediados de 2008 ingresaron al Sistema Nacional de Salud todos los trabajadores asalariados, todos los empresarios unipersonales urbanos y rurales con hasta un empleado a cargo, los hijos menores de 18 años propios o de su cónyuge o sus concubinos, más los hijos discapacitados sin límites de edad, así como los jubilados que lo hayan sido como dependientes o como patrones con un límite superior de ingresos estipulado. Como

resultado, a marzo de 2009 el 100% de la ciudadanía estaba registrada en la mutualista, en un seguro privado o recibía prestaciones de la salud pública. Esto significó que ingresaron al registro sanitario en 2007 y 2008 205 mil personas que antes no estaban, de las cuales 125 mil son menores.

En términos de distribución de los aportes, se evalúa que antes de comenzar la Reforma, el sistema anterior (DISSE) cubría 588 mil trabajadores privados y no se extendía al núcleo familiar. A octubre de 2008 el FONASA cubría a 1400000 personas de las cuales 440000 son hijos de trabajadores, duplicando la cobertura del sistema anterior. Por otro lado, la reducción de las diferencias pasó por el fortalecimiento del presupuesto público como forma de aminorar las brechas entre público y privado, duplicando su presupuesto, fortaleciendo los salarios no médicos (que crecieron un 40%) y médicos (cuyo salario mínimo se multiplicó por seis). El impacto en términos de justicia redistributiva fue la reducción de la inequidad en la relación de más de 3 a 1 entre el gasto público y el privado a una cifra de 1.12, cifra que se encamina a igualar los gastos per capita de uno y otro.

Por último, en términos de las otras problemáticas atadas a la reforma de la salud, como es la accesibilidad, más allá de las posibilidades debido a los costos indirectos del uso del servicio, las medidas en este sentido impactaron sobre todo en el sector de los jubilados, quedando demostrado en el hecho de que entre 1996 y 2007 entraron al seguro de salud 50 mil jubilados, mientras que entre agosto de 2007 a marzo de 2008, entraron 20 mil –en menos de un año el 30% de los ingresos de los últimos 11 años.

b. Respecto a la Educación

En este ámbito, el diagnóstico de la situación uruguaya condujo a una serie de reformas destinadas a aumentar la cobertura, calidad y equidad en particular a nivel de primaria y secundaria, lo que fue parcialmente financiado por organismos internacionales (BID y Banco Mundial). Esta Reforma viene a sumarse a la denominada “Reforma Rama” que tuvo lugar en el año 1996. Evaluada como una reforma centralista con énfasis en la equidad, que si bien ha tenido muchos comentarios positivos por parte de la academia relacionados a sus resultados favorables (especialmente en la política de preescolaridad que instaló como obligatoria) y en los resultados de las escuelas de tiempo completo (que se instauran en el periodo), esta reforma fue evaluada negativamente justamente en términos de calidad y eficiencia en lo relativo a su incidencia sobre la repetición y deserción.

En el programa del nuevo gobierno de izquierda, y en base a un diagnóstico de la educación básica se definen las principales líneas de cambio en torno a los principios de gratuidad, laicidad, obligatoriedad, autonomía y participación. Con el aumento de la matriculación había crecido enormemente la heterogeneidad al interior de los centros educativos, lo que cambiaba enormemente sus contextos de actuación y los enfrentaba a problemas de desempeño. Los indicadores señalaban problemas específicos a diversos niveles. Así en el nivel de primaria se diagnosticaban problemas relacionados a altos índices de repetición, desempeños muy pobres: un tercio de la población escolar no llegaba al mínimo en lenguas y la mitad no llegaba al mínimo en matemática (2002), y en el caso de estudiantes de contextos

desfavorables, estos índices se agravaban siendo las tasas de repetición 3 veces más altas y teniendo una probabilidad 10 veces superior de desertar una vez culminado primaria. A nivel de enseñanza secundaria básica, también se diagnosticaban problemas relativos a altos índices de repetición y deserción, acentuándose en el primer año y con cifras que se duplican también en estudiantes de contextos desfavorables. Así mismo, siempre refiriéndonos a este colectivo, el 63% de los estudiantes no lograba el mínimo en matemática y lengua, mientras que en contextos favorables esta cifra se reduce al cinco por ciento.

El proceso de reforma avanza a partir del año 2006, en que se impulsa el Debate Nacional sobre la Educación, y se promueve el denominado Congreso Nacional de Educación. Los resultados alcanzados por medio de estas instancias han sido difundidos a través del Informe Final de la Comisión Organizadora del Debate Educativo (CODE). En el 2007 se procesó el material recogido, y por medio de un debate continuo que se llevo a cabo por medio de la realización de encuentros y debates con las instituciones educativas involucradas: Enseñanza secundaria (ANEP), Universidad de la República, Coordinadora de la Educación y con sectores políticos y gremiales, se logró la elaboración de una nueva Ley de Educación, promulgada a finales de 2008, a pesar de contar con fuertes discrepancias internas de algunos de los participantes.

Los principales objetivos estratégicos del Presupuesto 2005-2009 para la educación son a) universalizar la educación inicial desde 4 años, b) universalizar el egreso de primaria; c) aumentar la retención (o disminuir el abandono) y el egreso en educación media; d) mejorar la calidad de la enseñanza a todos los niveles; e) reincorporar la educación no formal de jóvenes y adultos al sistema educativo; f) transformar la gestión general del sistema y de los centros educativos (gestión del personal, gestión de los centros, y gestión del conjunto del sistema).

Síntesis generales de las características de las políticas sociales.

Las líneas de acción del nuevo gobierno en políticas sociales que hemos visto han tenido como orientación general el de la ampliación de la cobertura de las políticas sociales. Al mismo tiempo de ir las configurando con cierta permanencia se ha buscado complementarlas con intervenciones focalizadas de alcance nacional.

El resultado de dicho proceso reformista supuso la configuración de una gama compleja de prestaciones sociales de naturaleza contributiva y no contributiva. Las políticas de tipo contributiva de carácter de políticas de Bienestar que se intentaron ampliar y otras de carácter no contributiva de carácter casi siempre asistencial.

Otra clasificación posible de las políticas sociales es el de tener una vocación universal o de ser focalizadas. En términos generales las políticas de bienestar y en parte las asistenciales tuvieron ese carácter universal, sin embargo parte de las últimas fue focalizada a distintos universos de personas con carencias o dificultades específicas. Dentro de las políticas universales hubieron ampliaciones de cobertura de políticas sociales tradicionales y nuevas políticas, pero donde más se innovó fue justamente en las políticas focalizadas, en donde se avanzó en función de la detección de problemas específicos de las poblaciones que necesitaban un apoyo especial. Esta

solución construida pragmáticamente saldó el debate teórico de aquellos que defendían las políticas de corte universalista contra las de corte focalizado siendo estas defendidas en la década de los noventa por las corrientes neoliberales.

Una calificación es que se implementaron, por un lado, políticas de carácter asistencial y, por otro, de características promocionales. Las funciones, orientaciones y objetivos de ambas difieren sustantivamente. Ello como fruto de un cuadro de políticas sociales que se nutre de diferentes esquemas típicos ideales aunque no sean contradictorios. Uno es el de la protección permanente y de bienestar pero no implica proactividad por parte de los beneficiarios, el otro busca básicamente promover socialmente para intervenir sobre los procesos de exclusión con programas que se inscriben en el campo de los derechos sociales, ampliando así el campo de acción de las políticas sociales tradicionales. Los primeros tuvieron coberturas de vocación amplia y los segundos fueron muchos más programas pero que cubrieron poblaciones mucho más pequeñas. Ello en parte, porque requerían justamente de un comportamiento proactivo de los beneficiarios de estos programas y en parte porque los programas requerían de una atención y un soporte técnico y humano mucho mayor. No por ello se abandonaron e incluso cumplieron una segunda función que fue la de involucrar a las organizaciones sociales de la sociedad civil en estas políticas sociales, fomentando así una integración social además de una inclusión social.

Todo esto indica que en términos de políticas sociales nacionales se percibe una gran heterogeneidad interna, tanto en términos de direccionalidad como de orientación de líneas de acción públicas, que dan al sistema de protección social uruguayo un carácter híbrido que combina lo asistencial y lo promocional, universal y lo focalizado, que en primera instancia no parecen encontrarse claramente articuladas, siendo éste un punto fuerte de la reforma del gobierno actual (ver recuadro). En este sentido, es necesario muchas veces recurrir a la categoría empírica de programa para capturar el sentido de las intervenciones públicas y poder compararlas entre sí.

El Plan de Equidad fija como criterios orientadores a) movilidad ascendente; facilitar procesos de mejora de la calidad de vida de la población, a partir de dispositivos que se focalizan en los grupos en mayor riesgo social; b) configuración de un sistema único y diferenciado de prestaciones sociales, para avanzar en una Matriz de Bienestar en las que sus partes diferenciadas operen con una lógica complementaria de protección; c) intervención pública integral, que implica reconocer las actuaciones estatales sectoriales o en áreas específicas pero con importantes grados de articulación entre sí; d) aplicar el criterio de focalización como subsidiario al de universalidad, la promoción de incentivos selectivos en los servicios sociales universales, se habilite y mejore sensiblemente el acceso a las políticas, bienes y servicios universales de los segmentos sociales pobres y excluidos.; e) territorialización de las políticas lo que supone considerar las singularidades locales y descentralización que implica transferencia de capacidades de decisión y también recursos;

reforzando los ámbitos de participación y los canales de coordinación con los municipios.

Políticas societales orientadas a la reducción de asimetrías sociales: políticas de diálogo.

Denominaremos políticas societales aquellas que se orientan a transformar mecanismos básicos del funcionamiento de la sociedad para diferenciarlos de las políticas sociales que se orientan a resolver problemas de la sociedad, sean éstos permanentes o circunstanciales. Esta distinción está en realidad vinculada a la orientación en la política en la medida en que a veces se combinan la orientación societal y la orientación social en la misma política. Dicho esto, es necesario apuntar que las políticas societales tienen vocación de ser políticas de Estado y en este sentido trascender los períodos electorales. Otra de las características de estas políticas societales es el que en términos generales suponen cambios importantes en cuanto a las rutinas que tiene la población en la medida en que buscan cambiar parámetros de funcionamiento de las sociedades.

La política societal más notable del Frente Amplio en el gobierno es la nueva política fiscal, que al introducir un cambio en la filosofía de la captación de impuestos, ha pasando de un sistema centrado fundamentalmente en el Impuesto al Valor Agregado (IVA) a un sistema compuesto por el cual se suma al IVA un impuesto centrado sobre la renta personal (IRPF) que busca suplirlo paulatinamente. Este último está planteado sería un impuesto a los ingresos brutos, con tasas progresivas que llegan hasta el 25%. En el Uruguay, curiosamente frente a la realidad de otros países, no existían impuestos a las rentas personales antes de este gobierno. Este nuevo impuesto de hecho busca modificar el equilibrio entre las clases sociales a través de una contribución mayor de aquellos que tienen mayores rentas.

Según las expresiones del propio Poder Ejecutivo, uno de los objetivos de la reforma propuesta es el de promover una mayor equidad, tanto horizontal como vertical (para lo cual se busca relacionar la carga fiscal con la capacidad contributiva), estimular la inversión y el empleo, y que su nivel de recaudación sea tal que pueda solventar el gasto público. Si bien los resultados no son todavía notables en la medida en que sólo han podido reducir el peso del Iva en algunos puntos porcentuales, hizo conciente a la ciudadanía de sus ingresos y de lo que percibían otros. La implementación del IRPF tuvo en primera instancia enormes costos en materia de imagen para el gobierno del Frente Amplio aunque hoy en día la población parece aceptarlo en términos generales.

Las políticas de relaciones laborales también tuvieron un carácter de políticas societales, los cambios implementados conforman otro quiebre importante respecto a las políticas de las últimas décadas. En este ámbito el gobierno asumido en el 2005 abrió desacostumbrados espacios de discusión de los temas laborales, dando cauce así a expectativas contenidas y acumuladas durante los años noventa en que primó la tesis del retiro del Estado de la negociación salarial, con la consiguiente caída de los niveles de adhesión sindical y el aumento de la fragmentación de la clase trabajadora. Este conjunto de transformaciones ocurre en un contexto económico en el que el

gobierno comenzó a implementar una nueva estrategia de desarrollo y donde las cifras mostraron en general una evolución positiva. Se alcanzó una sindicalización de un 35% de la fuerza de trabajo sindicalizable.

Entre ese elenco de medidas, fuertemente dinamizadoras de las relaciones laborales deben citarse: a) se retoma la convocatoria a los Consejos de Salarios – mecanismo tripartito de fijación de los salarios por sector; b) la creación del Consejo Superior de Salarios, como órgano de representación de las cúpulas empresariales y sindicales, con una agenda temática amplia que trata de obtener consensos en determinados temas de la reforma laboral de gran amplitud; c) la convocatoria de un Consejo Tripartito para el Sector Rural (que representa el 10% de la población) que nunca antes había conocido un ámbito de discusión de los temas laborales de un sector básico de la economía del país; d) la convocatoria a negociar colectivamente al sector público, que en el pasado también estaba al margen de todo diálogo, en virtud que los gobiernos anteriores habían mantenido una posición muy rígida de negar la negociación en estas materias en la Administración Central; e) la creación de una Comisión Tripartita en el ámbito de la Inspección del Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; f) la convocatoria al “Compromiso Nacional”, hecha por el propio Presidente de la República, mediante el cual el gobierno informaba acerca de las políticas que pensaba implementar en diversas materias, entre ellas, el empleo y la legislación laboral; g) la derogación del decreto 512/66 que permitía la desocupación de los lugares de trabajo mediante el uso de la fuerza pública; h) en el ámbito jurídico se promulgó la ley de libertad sindical y el decreto sobre prevención de conflictos y reguló las ocupaciones de los centros de trabajo.

Otra novedad respecto a los procedimientos de negociación colectiva tripartita tradicional, ha sido, en lo que respecta al sector privado, la introducción de algunas modificaciones de los grupos que conforman los históricos Consejos de Salarios y la integración por primera vez en la historia del Uruguay de los trabajadores rurales (aproximadamente cien mil trabajadores entre estables y eventuales) y las empleadas domésticas. En lo que respecta al sector público la firma del Acuerdo Marco para la Negociación Colectiva en el Sector Público ha permitido un desarrollo efectivo de la negociación colectiva en este ámbito. El procedimiento también fue innovador, al reconocerse la heterogeneidad intrínseca de este sector, por lo que se instalaron diversas mesas de diálogo bipartito en la que se adoptaron soluciones para sectores que, por cuestiones de autonomía o particularidades, merecían un tratamiento separado, como p. e. enseñanza, banca, universidad.

Los impactos de estos cambios, no son nada despreciables. Respecto a los Consejos de Salarios, a pesar de las distancias que marcan las posiciones de los distintos partners sociales, éstos han sido un fuerte indicador de Diálogo ya que a través de estas instancias se canalizaron las regulaciones salariales del salario mínimo y de las categorías sociolaborales, y, de forma indirecta a través de estos mecanismos, la negociación de todas las categorías de salario. En términos de balance, se sabe hoy que en más del 90% de los sectores se lograron acuerdos por una unanimidad en las rondas del 2005, 2006, 2007 y si bien el 2008 estos acuerdos descendieron al 81% en ello es necesario ver la influencia de la cercanía de las elecciones que se desarrollarán en 2009. Igual la cantidad de acuerdos en ese año 2008, no es para nada despreciable. Del resto, de aquellos que no llegaron a acuerdos tripartitos, el 7% fue laudado por el Poder Ejecutivo por decreto, el 7% fue laudado

por mayoría constituida a veces por las cámaras empresariales y el Estado y otras por los sindicatos y el Estado. Ambas se distribuyen casi equitativamente los acuerdos logrados por mayoría.

En lo que respecta al sindicalismo, cabe señalar algunos aspectos destacables. En primer lugar, la implementación de la negociación colectiva en el sector privado facilitó la organización de sindicatos en muchas ramas en las que nunca antes los trabajadores habían logrado organizarse, y en otras en las que el sindicalismo se había debilitado. Este proceso permitió fortalecer algunos espacios del movimiento sindical o, al menos, contrarrestar su debilidad estructural a través de los impulsos generados por la convocatoria de Consejos de Salarios. Asimismo, la incorporación de los trabajadores rurales a la negociación colectiva levantó un veto impuesto durante mucho tiempo por las gremiales rurales, en especial la Federación Rural, que se opusieron a cualquier forma de negociación con los trabajadores de su sector. El crecimiento de la afiliación que se refleja en los tres últimos congresos que fue de un 10% del primero al segundo y un 30% del segundo al tercero.

No sabemos el grado de institucionalización de este nuevo sindicalismo emergente de las condiciones favorables a la aplicación del derecho de libertad sindical. Tampoco sabemos de la profundidad de su construcción simbólica, o sea como opera como mecanismo de canalizar las utopías de los trabajadores. Sabemos que para que ello se consolide, se requiere de tiempo, éxitos, e incluso una épica que no todos los sindicatos tienen hoy en día como referencia. Sin embargo, este crecimiento espectacular en la afiliación que supuso no solo crecimiento de afiliaciones en general sino también crecimiento institucional porque aparecieron sindicatos en actividades productivas y de servicios en donde antes no existían sindicatos, se crearon sindicatos en empresas en donde la actividad sindical no existía o no era relevante, se crearon nuevas secciones de empresa en aquellos sindicatos que tienen una estructura de sindicato único. Es decir, el fenómeno sindical se amplió notablemente tanto en cantidad de afiliados como en extensión y desarrollo institucional cubriendo así prácticamente todas las actividades laborales y dándole una representatividad real que el PIT CNT había perdido en términos relativos. Y ello, aunque todavía aparentemente, no alcanzó los niveles de afiliación de la salida de la dictadura que se refleja en la cantidad de delegados que participaron en el Congreso de 1985 a la salida de la dictadura. Hace pensar que es posible pensar que la tasa de afiliación puede seguir creciendo. Por el contrario hay indicadores que muestran que posiblemente todavía se tiene un fuerte potencial de crecimiento. En un trabajo reciente hemos podido observar que en el trabajo rural la tasa de sindicalización es muy baja con respecto a la voluntad de afiliarse de los trabajadores. Este es el caso de la forestación en donde en una muestra de una empresa muy importante del ramo el 57,6% de los trabajadores dijo conocer la existencia del un sindicato en la rama. Estando o habiendo estado afiliado a un sindicato de la forestación alcanzó un 10,8 % pero un 54,9% estaba dispuesto a afiliarse a un sindicato.

Otra política societal ha sido la de género que se implementó con políticas específicas en diversos planos, realizando algunas muy originales, poniendo así esta problemática en el centro de las actividades económicas y, por lo tanto, no solamente dentro del marco de las políticas sociales o culturales. Para comenzar, una nueva

condición institucional y jerárquica para el organismo rector de las políticas de género con la creación del Instituto Nacional de la Mujeres en el seno del Ministerio de Desarrollo Social en el año 2005. El otro hito ha sido la ley n° 18.104 de Promoción de la Igualdad de Oportunidades y Derechos entre hombres y mujeres en la República Oriental del Uruguay que declara de interés general las actividades orientadas a la igualdad de género y obliga al Estado a adoptar las medidas necesarias para su aplicación, asignando a Inmujeres la coordinación y articulación de las instituciones públicas para la igualdad de oportunidades y derechos. En tercer lugar, el diseño del Primer Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIODNA) aprobado en mayo de 2007, agrega el compromiso político institucional necesario para el diseño y puesta en marcha de políticas de transversalización de género en las políticas públicas.

También tuvo un carácter de política societal el haber puesto en valor la idea de la Innovación en todo sentido del término pero, sobretudo, en la innovación tecnológica como mecanismo para dinamizar y renovar el “clima” cultural empresarial, tanto industrial como agrario y de servicios, y a su vez, fortalecer al colectivo de los investigadores dignificándolos y mejorando sus rentas. Para ello se constituyó el Gabinete de la Innovación compuesto por cinco Ministros y además se creó una Agencia Nacional de la Innovación (ANII), un Gabinete de la Innovación y se reconstituyó una Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología (Conicyt) con la participación de delegados del Poder Ejecutivo, de las Universidades y la Enseñanza secundaria, de las Cámaras Empresariales, del Congreso de Intendentes y de la Central Sindical. Esta Agencia inmediatamente ha realizado llamados públicos de proyectos de Innovación y Desarrollo, y creado un Sistema Nacional de Investigadores (SNI) entre otras políticas de realce de la investigación y de vinculación con el sector productivo.

También tuvo un carácter societal las políticas de medio ambiente. Con la instalación de las empresas madereras y de producción de pasta para papel, junto al conflicto con Argentina país vecino en torno a la potencial contaminación del Río Uruguay por parte de estas mega industrias, generaron las condiciones para una concientización de los problemas ecológicos y permitieron colocar en la agenda social la preocupación de los ciudadanos con su medio ambiente¹. Prueba de ello es que luego de este conflicto, que todavía no culminó, las posiciones públicas de dependencia estatal, la Dirección de Medio Ambiente (DINAMA), tuvo un creciente eco en los medios de comunicación masiva uruguaya así como las posiciones de las principales ONG ambientalistas.

Pero sin lugar a duda, la política societal de mayor impacto ha sido la del Plan Ceibal que ha sido la de darle, de forma gratuita una computadora a todo niño de escuela. Se han repartido 300.000 computadoras en una primera etapa en todo el país encarando así un programa masivo de alfabetización informática que por su cobertura masiva, sea el primero del mundo en encarar una política de este tipo. Este programa requirió de resolución de complejos problemas de hardware y de software para alcanzar a todo el territorio nacional y tener una eficiente asistencia a las computadoras en manos de los niños. Además requirió de un programa complementario de formación de las maestras en informática y para poder adecuar los programas de enseñanza a las posibilidades de esta herramienta informática. Este proceso tiene ya su impacto sobre la población, en particular la más pobre, pero a su

vez ha tenido impactos indirectos muy positivos, revalorizando las escuelas como institución, ha favorecido y fortalecido la relación de los maestros y los padres y aún quizás la relación de los niños con los padres. En etapas ya iniciadas se está extendiendo el plan a los estudiantes de secundaria. Es muy pronto para evaluar el impacto del Plan Ceibal, pero al menos ha generado una dinámica muy positiva en la población con respecto a él.

Paralelamente, en esta apuesta por la equidad, la democratización del conocimiento y la mejora educativa, el gobierno uruguayo lanza el 14 de diciembre del año 2006 el denominada Proyecto de Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea (CEIBAL), por el que asume el desafío de distribuir gratuitamente computadoras portátiles entre todos los niños y niñas de Educación Común (1° a 6° grado) y sus respectivos docentes de las escuelas públicas de todo país. CEIBAL constituye una política de inclusión de tecnologías de la información y la comunicación de carácter universal en el ámbito de la Educación Primaria pública, siendo una innovación en varios sentidos. Porque ha llevado progresivamente el acceso a Internet, no sólo a las escuelas, sino también los hogares, a la vez que permite el acceso a Internet, lo que coloca al país en la vanguardia mundial en lo que a conectividad se refiere. En este marco cobra nueva vida el importante esfuerzo que el Estado viene realizando en forma continua por brindar servicios a los ciudadanos a través de Internet, lo que se conoce como "gobierno electrónico".

En términos de cobertura, el plan se implementa en fases a partir del primer semestre del 2007, empezando localmente (entrega de 200 computadoras en el Pueblo de Villa Cardal en el departamento de Florida) y ha ido continuando gradualmente en el departamento (donde se entregaron 6000) y resto para finalizar en el año 2008 con 200 mil computadores distribuidos, previendo llegar al final de 2009, en la última fase, con la entrega de 110 mil en el departamento de Montevideo (capital), aspirando llegar a toda la población escolar. Evaluaciones del programa en mayo 2008 detectaron que la tasa de entrega era de 1300 computadores por día.

Como balance, el Plan Ceibal ha sido una de las políticas que mayor visibilidad han tenido debido a la inmediatez de los resultados obtenidos en términos de cobertura y por su capacidad de implicar a niños y a las familias junto a maestros e instituciones.

En síntesis, en los cuatro años de gobierno frenteamplista, se ha logrado ir modificando la relación entre las distintas clases y estamentos de la sociedad en cuanto a la distribución de la renta (el índice medio de salarios tuvo un aumento del 63% en el periodo marzo de 2005 y mayo de 2009) Se ha buscado canalizar los mecanismos de diálogo social sobre las tensiones estructurales de la sociedad a través de mecanismos de conciliación laboral. Se ha buscado fortalecer la posición de la mujer en distintos ámbitos y estamentos de la sociedad, se ha apostado a la innovación como camino de Desarrollo económico y, finalmente, se ha buscado problematizar las relaciones de los individuos con su medio ambiente. Algunas de estas políticas sociales han tenido un impacto rápido, otras no (si comparamos, por ejemplo, las políticas de diálogo social o de salud con respecto a las que pretenden incidir sobre fenómenos más estructurales como la pobreza). Es necesario esperar algún tiempo para tener una visión de conjunto más acabado de los resultados de estas políticas.

Conclusiones generales.

El cambio general de la política social en Uruguay tiene como fundamento una visión muy distinta a las perspectivas neoliberales imperantes en el pasado. Ello no solamente puede percibirse en una sensibilidad distinta con respecto a la pobreza y sobre todo a la pobreza extrema, sino en la convicción que es necesaria una política orientada al fortalecimiento de la sociedad como un todo; a eliminar las fracturas de esta sociedad e, incluso, de hacer disminuir las distancias de sus respectivos estamentos sociales como objetivo de largo plazo. *Y que para ello no alcanza apostar a un crecimiento económico esperando que este por sí sólo logre arrastrar un desarrollo social. A su vez también se distingue con respecto al pasado en el sentido que son políticas que han intentado ser mucho más participativas. Han buscado construirse con la gente y no definidas previamente.*

Respecto a estos fundamentos, existen algunas orientaciones que pueden leerse entre líneas cuando ponemos bajo observación las políticas sociales del gobierno del Frente Amplio. En primer lugar, no exigir a las políticas sociales por sí solas que reduzcan la pobreza., tanto porque esta última depende de múltiples factores, y no sólo de factores de crecimiento económica, también porque las políticas sociales operan a este nivel en el largo plazo. La orientación específica que se le ha dado a las políticas sociales en el Uruguay ha sido la de atender en primera instancia a las personas que se encuentran en la extrema pobreza -que son aquellas que se encuentran por debajo de la Línea de Pobreza establecida por las Naciones Unidas es decir, en una situación de emergencia. Por la urgencia en asistir a esta población se justifican políticas de tipo asistencial. Estas políticas que sí pretenden tener un resultado a corto plazo tuvieron su impacto. Las personas en situación de emergencia se redujeron en aproximadamente un 50% en lo que va de este período de gobierno.

En segundo lugar, que las políticas sociales no pueden solamente ser de tipo asistencial porque dicha asistencia no modifica las causas estructurales que llevan a emerger y consolidar una pobreza y una pobreza extrema. Y si estas causas estructurales no se modifican, más allá de las políticas asistenciales que siempre se requerirán, la pobreza no se reducirá. Se requieren políticas estructurales que vayan modificando las causas que generaron dicha pobreza. Estas políticas las hemos denominado políticas societales. Sin embargo, en la medida que estas políticas tendrán resultados en el largo plazo, fue necesario forjar un plan de Equidad cuyo resultado debe tener un impacto más inmediato. Uno de los posibles resultados de muy difícil medición es lograr que se pueda vivir con mayor dignidad aunque se siga siendo pobre. Consideramos que hay indicios que la población en situación de pobreza siente que hay una mayor preocupación por ellos, que existen programas promocionales que buscan transformar su situación. Incluso existen manifestaciones tangibles de aumento de la autoestima con programas de corte asistencial. El programa de operaciones gratuitas de cataratas que benefició a unos 5000 pobres que no podían operarse por los costos económicos de las operaciones o el programa de salud dental que más allá de los beneficios para la salud permitió a muchos pobres poder hablar sin tener que esconder su desastrosa situación bucal para, por ejemplo, buscar empleo. Todo ello muestra que son posibles políticas sociales que no

modificarán la condición de pobres en el corto plazo pero sí permitirán tener una pobreza más digna. La autoestima y el aumento de la dignidad es condición necesaria aunque no suficiente para salir de esta condición de pobre.

En tercer lugar, que las políticas sociales en sí no alcanzan para transformar a la sociedad. Todo plan estratégico de desarrollo económico debe ir acompañado por un plan de desarrollo societal que tome en consideración objetivos orientados a fortalecer la sociedad en su conjunto. Estos objetivos son de largo plazo y, por lo tanto, sus resultados no son evaluables en el corto período de gobierno del Frente Amplio. Las políticas societales por sus características removedoras de rutinas, no son siempre aceptadas de buen grado, de forma inmediata por toda la población. Por ejemplo, existe por parte de algunas capas sociales gran resistencia a la nueva política impositiva. En un sistema democrático este es en sí un problema porque puede ser fuente de cambios en la voluntad popular reflejada en las urnas. Esto agrega a las políticas societales un nuevo grado de complejidad que es el de lograr que la población confíe en ellas a pesar que no vea beneficios inmediatos e incluso pueda percibir estas políticas como perjudiciales para ellos en el corto plazo. Pero por ahora, aunque como hemos intentado mostrar que se buscaron y realizaron cambios en múltiples dimensiones de la vida social, el Frente Amplio no ha perdido su popularidad de forma notable y quizás todavía la haya aumentado.

En cuarto lugar, en parte su éxito de las políticas sociales en sentido amplio se debió a que las mismas operaron simultáneamente y de forma complementaria y combinada y no de forma secuencial o de forma totalmente inconexa. Esta perspectiva, agregada a la percepción que en esta coyuntura nos encontramos frente a una mejora notable del clima económico, creó un clima de sentimiento optimista imprescindible para encarar los desafíos futuros de la sociedad.

BIBLIOGRAFIA

Instituto Nacional de Estadísticas: www.ine.gub.uy

La República. Discurso de Tabaré Vazquez. Sábado 7 de marzo de 2009.

Ministerio de Desarrollo Social: www.mides.gub.uy

Oficina Internacional del Trabajo (2008) Panorama Laboral 2008, America Latina y el Caribe. OIT, Lima

Programa de Población para Naciones Unidas (2008) Informe de Desarrollo Humano.

Quiñones, M., Pucci, F. y Trajtenberg, N. (2008) Social Dialogue and collective bargaining in Uruguay. Ponencia presentada para el IV Workshop of European Integrated Project “Resources, Rights and in Capabilities, in search of social foundation for Europe”: www.capright.eu .

Supervielle, M. y Zapirain, H. (2009) Construir el futuro con trabajo decente, OIT, Montevideo.

Riella A. y Mascheroni P. “Explotando la calidad del empleo en la forestación”. Depto de Sociología, CSIC, FCS, 2009

