

Revista

APORTES

*para el Estado y la
Administración Gubernamental*

POLÍTICAS SOCIALES EN URUGUAY

Santiago González Cravino(*)

Introducción

Desde comienzos de los ochenta, la mayoría de los países latinoamericanos implementaron sucesivas políticas económicas de corto plazo, intentando la estabilización y los ajustes internos necesarios para enfrentar los shocks comerciales y financieros que los afectaron a partir de 1982. Pero sólo algunos aplicaron paralelamente políticas de reestructuración económica de largo plazo.

Recién en la segunda mitad de la década y a comienzos de los noventa, la mayoría de las sociedades latinoamericanas empezaron a implantar medidas de reestructuración para redefinir sus condiciones de inserción en los mercados mundiales, crear condiciones reales de competitividad y adaptarse a los cambios de la economía internacional.

En este marco, un obstáculo fue la necesidad de emprender paralelamente –y compatibilizar– la reconversión de los sectores relativamente más modernos, al tiempo que se debía buscar el modo de evitar el agravamiento de la degradación social histórica en la que, desde hacía algunas décadas se encontraba la mayoría de las sociedades.

El desafío era – y en muchos casos, es– importante: sabiendo que la incidencia del Gasto Público Social en programas básicos es progresiva, es decir que se distribuye menos desigualmente que los ingresos, se tenía conciencia de que la no implementación de estos programas aumentaría las desigualdades.

Ahora bien, los recursos asignados al área social carecían de eficiencia y eficacia debido -entre otros múltiples factores- a la fragmentación y duplicación de funciones y acciones que no sólo se superponían, sino que muchas veces se contradecían en sus objetivos; a las filtraciones de grupos que no eran aquellos sobre los que se quería focalizar y al encarecimiento u obsolescencia de las prestaciones.

Es que durante la crisis de los ochenta, muchos países latinoamericanos seguían aplicando políticas sociales diseñadas con la concepción y los instrumentos que habían sido aptos para satisfacer necesidades creadas en la primera mitad del siglo.

El caso específico de Uruguay

1985-1990: Sentar las Bases para un Sistema Coordinado - El Ejemplo del Plan CAIF

Entre 1982 y 1984, Uruguay sufrió un importante agravamiento de su situación social, fruto de la crisis económica, con una persistente presencia de contingentes de pobreza estructural.

Con el retorno de la democracia en 1985 y como resultado –entre otros– de la recuperación de los derechos civiles y ciudadanos, las políticas sociales merecieron una creciente atención por parte de la opinión pública y de los niveles de decisión.

Desde entonces, comenzaron a diseñarse y ejecutarse políticas orientadas a superar las situaciones de pobreza crítica. De este modo, se pusieron en marcha los primeros intentos para reconstruir una

coordinación de las políticas sociales, tarea que no dejó de padecer grandes dificultades debido a las reticencias de las distintas instituciones.

A pesar de ello, se abrió —a través de programas específicos— el camino para construir en los '90, etapa por etapa, un sistema institucional coordinado de atención al área social.

En este sentido, debe citarse el ejemplo del Plan de Centros de Atención a la Infancia y la Familia (Plan CAIF), creado en 1988 para promover el desarrollo integral de los niños en situación de pobreza mediante estrategias de interacción entre los ámbitos nacional, local y comunitario, con una intensa labor de coordinación interinstitucional que tuvo —y tiene— por objeto principal obtener la adhesión de instituciones públicas y privadas para brindar apoyo material, humano y logístico a los servicios.

Fue así como el Plan CAIF conformó desde su creación una red de guarderías extendidas por todo el territorio nacional y administradas por asociaciones civiles creadas por la comunidad. A su vez, desde el Estado, se puso en marcha una óptica integral de la problemática, con la participación y apoyo coordinados en el Plan CAIF del Instituto Nacional del Menor, el Instituto Nacional de Alimentación, las Intendencias Municipales de los diferentes Departamentos que conforman el país, el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Educación y Cultura y la Administración Nacional de Educación Pública.

De esta forma, se impuso una propuesta innovadora, exitosa hasta el presente, que no sólo brinda los servicios clásicos de guardería, sino que capacita al personal docente en las áreas de participación comunitaria, salud, nutrición, educación y estimulación temprana; promueve acciones comunitarias y fomenta la coordinación intersectorial y el desarrollo de acciones complementarias entre las diferentes instituciones públicas y privadas. Las comisiones departamentales CAIF, encargadas de coordinar la ejecución global del Plan y de cada institución en particular, promueven a nivel local los objetivos y alcances del Plan y favorecen la integración funcional y el apoyo entre las instituciones para mejorar el cumplimiento de los objetivos.

1990-1995:

Hacia la Reestructuración de las Políticas Sociales - El Programa de Inversión Social (PRIS)

A partir de 1990, una vez asentada la democracia, se comienza a reestructurar la política social, buscando sentar las bases para aplicar un enfoque que no sólo diera respuestas de coyuntura a los efectos negativos asociados al ajuste, sino que también estableciese condiciones institucionales para un desarrollo autosostenido de mediano y largo plazo.

En tal sentido, se plantearon nuevos objetivos para las políticas sociales y se definieron los principios básicos siguientes:

- encarar la política social como factor de desarrollo;
- considerar la igualdad de oportunidades como problema permanente;
- reducir las diferencias sociales y aumentar la igualdad de oportunidades;
- ampliar los mecanismos de participación ciudadana y
- realizar una acción integral a través del sector público

Así, se planteó el logro de las transformaciones institucionales y organizativas convenientes para generar servicios que respondiesen efectivamente a las necesidades y demandas sociales. En ese sentido, se usaron diversos instrumentos. El principal fue el denominado PRIS o Programa de Inversión Social, que exigió definir un espacio institucional capaz de conectar al Estado con las necesidades prioritarias de la población.

Lejos de ser un órgano ejecutor de políticas sociales, el PRIS fue un instrumento ordenador, planificador, evaluador y catalizador que enfrentó con urgencia el ataque a la pobreza crítica y aplicó, paralelamente, potenciales instrumentos de institucionalización, como posible base para el desarrollo del conjunto de la política social, enfatizando el enfrentamiento a la pobreza estructural.

De esta forma, el PRIS tuvo dos vertientes principales de actuación:

- La ampliación y focalización de coberturas (infraestructura social)
- El intenso estudio y diseño de propuestas y nuevas metodologías de abordaje y coordinación en las áreas de alimentación, educación, salud, información social y gasto público social

Uno de sus principales resultados fueron las obras construidas en todo el país –escuelas, policlínicos, hogares de ancianos, guarderías, etc.- y entregadas a la sociedad, a través de asociaciones civiles u ONGs, para su posterior sostenibilidad. Esto supuso un importante éxito, no sólo cuantitativo, sino cualitativo, en cuanto implicó, para su diseño y operativización, el uso de un nuevo modelo de abordaje de las políticas sociales, con una efectiva coordinación interinstitucional.

A través de su segunda vertiente, el PRIS abrió el camino para la implementar, en los años subsiguientes, un nuevo modelo institucional que supuso:

- la aplicación de un proceso de reforma del Estado que involucra directamente al área social;
- la coordinación real entre los diferentes organismos del Estado que diseñan y ejecutan políticas sociales y
- una cada vez menor duplicación de acciones y una organización del Gasto Público Social acorde con presupuestos por objetivos y metas.

1995 a la fecha:

El nuevo marco institucional de las políticas sociales

El Programa de Fortalecimiento del Area Social (FAS)

A partir de 1995, Uruguay encaró la reforma del Estado, siendo su objetivo –en términos simples – disminuir sus gastos y ordenar las finanzas logrando, a su vez, una mayor eficiencia y eficacia.

En el área social, esta voluntad de poner en orden la casa se tradujo en los siguientes objetivos:

- ordenar el gasto, con una presupuestación atada a objetivos y metas a alcanzar;
- definir áreas prioritarias de actuación (básicamente educación y mortalidad infantil) e
- instrumentar mecanismos globales de operativización para, principalmente, coordinar el área y las instituciones involucradas, planificar conjuntamente las acciones a llevar a cabo, socializar la información y utilizarla como instrumento para diseñar políticas, asegurar la focalización de las actividades sobre los beneficiarios objetivo, evitando desvíos.

Así se puso en marcha el denominado Programa de Fortalecimiento del Area Social o Programa FAS, dependiente de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de la Presidencia de la República. Su ubicación institucional tenía la ventaja de no sectorizar el abordaje de la temática, como hubiese ocurrido si se aplicara desde algún ministerio específico.

El Programa FAS engloba como áreas principales las de trabajo, educación, salud, justicia e infraestructura social.

A ellas se suman –entre otras- las de infancia y adolescencia, mujer, seguridad ciudadana, sistemas de información social, asentamientos irregulares, relacionamiento estado/sociedad civil.

Institucionalmente, el FAS es el nexo entre la política económico-financiera del país (planificada desde OPP, según definiciones, estrategias y prioridades determinadas por el Ministerio de Economía y Finanzas), los

lineamientos de reforma del Estado y las diferentes instituciones del área social.

Dicho en otros términos, la creación del Programa FAS supuso y supone para Uruguay la institucionalización de un ámbito de coordinación del diseño, la gestión y ejecución de las políticas sociales en cierta forma supra-ministerial; ya que dependiendo de Presidencia de la República, elude los efectos perversos (básicamente el agrandamiento del Estado, el exceso de burocracia, la ineficiencia e ineficacia del gasto, la superposición de actividades, es decir, de todo aquello que se busca evitar) que podrían haber supuesto la opción por otras alternativas institucionales como la creación de un Ministerio Social o figura similar.

De esta forma, el FAS asiste técnica y financieramente la coordinación e implementación, así como el seguimiento y evaluación de las políticas sociales determinadas como prioritarias para el período.

Sus acciones son planificadas anualmente por el conjunto de los organismos involucrados, estableciéndose las metas y resultados a alcanzar y su presupuestación y evaluándolas cada año.

Todo esto supone un profundo cambio de criterios ya que, al diseño de programas sociales, se le suman programas de reestructura técnico-profesional de las unidades de ejecución, así como programas de reciclaje y capacitación de funcionarios.

A ello se agrega, con el Programa FAS, la implantación de estructuras ejecutivas capaces de gestionar y coordinar eficientemente las políticas que aquí se tratan.

Los resultados

Respecto a otros países de la región, Uruguay tiene la ventaja, de haber encarado tempranamente la necesaria reestructuración de sus políticas sociales, de no haber buscado soluciones milagrosas y haber tendido –más allá del color de los gobiernos que se sucedieron desde el retorno a la democracia– a implementar gradualmente un sistema institucional de gestión y coordinación del área que acompañó los cambios que la sociedad iba teniendo.

Esto se traduce en resultados muy concretos, entre los que cabe mencionar a modo de ejemplo:

- la importante reducción de la pobreza, medida en términos de NBI, entre el 1984 y 1995;
- el ser uno de los países latinoamericanos que mejor distribuye su ingreso o, dicho en otros términos, uno de los que presenta la menor concentración del ingreso (CEPAL -1994): 12.3%;
- la disminución de la tasa de mortalidad infantil desde un promedio del 20 o/oo en el período 1990/94 a 16.5 o/oo en 1997. Entre el comienzo de los '80 y 1997, el descenso es de 50%. Ello se explica casi totalmente por la reducción de la mortalidad de los niños atendidos en el sector público (es decir, de los hijos de familias pertenecientes a los sectores menos pudientes) y
- la universalización de la Educación Inicial - La meta para el período 1995-1999 era de 25.060 niños de 4 y 5 años, pero las familias respondieron de tal modo a la convocatoria que en el año 1998 ya se había alcanzado una cobertura de 74.346 niños, tres veces más que lo esperado. El 88 % de los niños en edad de recibir educación inicial está escolarizado y entre 1999-2000 se llegará al 100%. En Latinoamérica, Uruguay encabeza la lista de tasa neta de escolarización.

* Lic. en Sociología, especializado en Planificación Estratégica de la Universidad de Harvard. Coordinador técnico internacional en el marco del Programa FAS, BID y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Especialista en programación, monitoreo y evaluación de programas sociales, Banco Mundial - Ministerio de Salud Pública del Uruguay.