

Políticas sociales en Uruguay: una década de cambios en las políticas sociales

Pedro Ernesto Moreira Gregori, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, España

Resumen: El objetivo presentado es repensar una década de políticas sociales públicas y visualizar los cambios sociales generados a través de un estudio cualitativo centrado principalmente en la explotación de datos secundarios y la investigación bibliográfica y documental. Tomamos inicialmente como punto de referencia la crisis de 2002; la brecha entre clases parece ser menos amplia que durante esa crisis, pero a su vez más profunda y enquistada en el tiempo. Ese crack social obligó al país a repensar y reposicionar sus políticas públicas; especialmente a través de la creación de nuevos Ministerios (Ministerio de Desarrollo Social), nuevas formas municipales de gobierno (Alcaldías y Concejalías) y concretamente, nuevos programas y políticas sociales que sirvieron para detener y disminuir la creciente pobreza y especialmente la indigencia (Plan de emergencia, Plan de equidad, Programa PANES, Tarjeta alimentaria, Ingreso Ciudadano, etc.). De todas formas, el descontento de grandes sectores de las clases medias es evidente; el alto coste de vida y de las cargas impositivas y los problemas de seguridad ciudadana erosionan la gestión de gobierno.

Palabras clave: Uruguay, cambios, políticas sociales

Abstract: The aim is to rethink a decade of public social policies and the social changes generated through a qualitative study focused mainly on the exploitation of secondary data and bibliographic and documentary research. We consider initially the 2002 crisis; the gap between classes appears to be less extensive than during the crisis, but deeper and entrenched over time. That social crack forced the country to rethink and reposition its public policies; especially through the creation of new ministries (Ministry of Social Development), new forms of municipal government (mayors and councilors) and specifically, new social programs and policies that served to stop and reduce the growing poverty, especially extreme poverty (emergency plan, plan of equity, PANES program, food card, citizen income, etc.). Anyway, the discontent of large sections of the middle classes is evident; the high cost of living and tax burdens and problems of citizen security erode governance.

Keywords: Uruguay, Changes, Social Policies

La tendencia a la desigualdad y a la exclusión social en el marco de una crisis generalizada del Estado de bienestar

Consideramos relevante establecer inicialmente un marco teórico básico que nos sirva de introducción al caso de estudio. Al respecto de las raíces de la exclusión social Tezanos (2009) señala que habría tres grandes grupos de conceptos relacionados. El primero hace hincapié en las vivencias sociales que conllevan un apartamiento de los estándares predominantes en una sociedad, se hace un apartamiento voluntario o involuntario. Son comportamientos vinculados al concepto de desviación social y son aquellos que no se ajustan a las normas de los miembros de un grupo social: siendo el concepto opuesto el de conformismo o de conformidad social. También en este grupo de conceptos, destacan los de marginación social (relacionado a un aspecto más cultural) y el de segregación social (relacionado más al campo de las acciones por regulaciones voluntarias). Conceptos que están todos asociados a la idea de estar apartado o ser apartado de la sociedad. El segundo grupo de conceptos está relacionado con los aspectos económicos, y con la idea de pobreza o carencia de recursos y el nivel de desarrollo humano. Aspectos vitales vinculados con las condiciones de salud, educación, trabajo, vivienda, ingresos y nivel de vida: indicadores todos que llevan a la creación del índice de desarrollo humano. Un tercer grupo de conceptos se relaciona con la problemática de la alienación, y ayuda para analizar ciertos procesos de extrañamiento social y de difusión de sentimientos; de sentirse como ajeno a la sociedad, especialmente por



las situaciones laborales precarias. Ahora bien, el concepto moderno de “exclusión social” considera más acertado establecer una síntesis de elementos de los tres grupos: hay una dimensión cultural (nociones de marginación social y segregación social), una dimensión económica (pobreza) y la consideración del trabajo como mecanismo esencial de inserción social.

El término de exclusión implica una idea de regresión o retroceso, de un proceso que lleva a quitar algo que se había alcanzado, por lo que se tiene o tenía derecho. “La exclusión” es primordialmente: un proceso, estructural, de grupos sociales, multidimensional, de la sociología del conflicto, con variables fundamentales laborales, con tendencia a la dualización social, con el riesgo de crisis de los nexos sociales, de resentimiento social, en estado de expansión, con la dinámica dentro-fuera, y con la variable de neoliberalismo desregulador. Mientras que “la pobreza” es básicamente: un estado, personal, de individuos, básicamente unidimensional, de la sociología de la desviación, con variables principales culturales y económicas, con tendencia a la pauperización, con el riesgo de marginación social, con la dimensión personal de fracaso y pasividad, con la distancia social de arriba-abajo y en el marco del liberalismo no asistencial. En los últimos años hay una sensación de aumento de las desigualdades sociales en el mundo, generando preocupación en los organismos internacionales que se ocupan de este aspecto (PNUD, UNESCO, OCDE, BM, OIT).

Cabe destacar que el concepto antagónico del de “exclusión social” sería el de “ciudadanía social” a partir de la cual podemos analizar procesos concretos de exclusión social y eje central del Estado de bienestar. Profundizando en el concepto de “ciudadanía” Marshall (2007) destaca que es aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad: son iguales en derechos y deberes (1998). Debido a la disponibilidad de recursos y a la productividad, existirían las bases materiales para que todo hombre sea “un caballero”, a la igualdad humana básica y sin contradecir la superestructura desigual económica. Plantea que podría haber una desigualdad del sistema de clases medianamente aceptable si se reconoce la “igualdad de ciudadanía”: podría haber una desigualdad económica pero no una desigualdad cualitativa.

En relación a las referencias históricas podríamos afirmar que el siglo XVIII fue el de la conquista de derechos civiles, el siglo XIX de los derechos políticos, y el siglo XX de los derechos sociales. En el siglo XX los derechos civiles se establecen en el ejercicio del derecho político. La extensión de los servicios sociales buscan reducir en forma generalizada el riesgo y la inseguridad, la igualdad de estatus sería más importante que la igualdad de rentas. En cierta forma en el siglo XX el ejercicio de la ciudadanía y el sistema de clases del capitalismo entran en conflicto: los derechos sociales suponen una invasión del contrato y se da la subordinación del precio del mercado por la justicia social. Por otra parte, la distribución de la renta y la extensión de la cultura han facilitado el estatus universal de la ciudadanía. Existiría cierto conflicto entre el mercado y el Estado de bienestar; la idea del “Estado de bienestar fuerte” ha ido perdiendo peso con el auge de las ideas neoliberales y post-liberales. A su vez en el siglo XX nuevos grandes grupos sociales adquieren nuevos derechos de ciudadanía: los inmigrantes, las mujeres, los jóvenes, las minorías étnicas y sexuales. La educación en este aspecto juega un papel central legitimando institucionalmente la movilidad social de las personas. Y con el desarrollo de la conciencia social, se busca la reducción de la desigualdad entre clases, para que las clases menos privilegiadas sean menos vulnerables. Con el enriquecimiento de la ciudadanía se hace más difícil conservar las desigualdades sociales.

De todas formas, actualmente estaríamos ante un importante desgaste del Estado de bienestar, los motivos son diversos; factores ideológicos (el peso del neoliberalismo o post-liberalismo y la remercantilización política por parte de la oferta), factores demográficos (envejecimiento poblacional y mayor gasto social) y factores estructurales (procesos de globalización, deslocalización de industrias, aumento del sector terciario en las economías y disminución y precarización del factor trabajo). El Estado de bienestar comienza a ser difícil de financiarse y disfuncional al capitalismo generándose una crisis de legitimización hacia el propio Estado. Por otra parte y frente a las grandes corporaciones y a la globalización, los Estados modernos terminan siendo menos soberanos y autónomos.

Ante una disminución y achicamiento generalizado del Estado de Bienestar en Europa (por motivos ideológicos y económicos) se da la paradoja actualmente, de un resurgir en algunos países de Latinoamérica de mayores políticas sociales y de igualdad, típicas de los Estados de Bienestar. Con-

fluyendo a su vez las condiciones ideológicas y políticas de gobiernos de corte progresista/no neoliberales con crecimientos económicos en la región de entre un 6% y 9% anual.

El caso uruguayo, la crisis de 2002 y sus consecuencias socio – económicas. La urgencia de la implementación de programas de inclusión social

La profunda crisis económica y financiera del año 2002 en Uruguay fue precedida por las crisis brasileña (1999) y argentina (2001). Especial impacto tuvo en el país la crisis del “corralito” argentino (restricciones al retiro de depósitos bancarios en moneda nacional y extranjera) y las revueltas sociales y políticas generadas. Cabe destacar que la influencia en Uruguay de los problemas regionales es muy grande: un mercado, de tres millones y medio de personas es bastante vulnerable a los vaivenes de los dos grandes países vecinos. Los experimentos neo-liberales, la bajada de las exportaciones y del número de turistas, la falta de control del Banco Central a la banca fraudulenta, el endeudamiento externo, la disminución de la inversión, el descenso de los ingresos de las familias, la bajada del salario real, del PIB, del empleo, el aumento de la pobreza e indigencia, de la inflación, de la emigración, llevaron al país a una crisis económica y social sin precedentes.

A su vez surgían y se profundizaban fenómenos desconocidos para la mayoría de los uruguayos: el crecimiento de la delincuencia e inseguridad, la irrupción en la sociedad de una gran masa no sólo de pobres, sino de excluidos. La estigmatización de la exclusión, la irrupción de una barata y nueva droga hecha de desechos tóxicos con sus devastadores efectos (“pasta base”) el miedo y la desconfianza al otro, acabaron por desarticular los acuerdos tácitos e implícitos de convivencia y tolerancia ciudadanas, en una sociedad históricamente integrada e integradora: las normas del marco de convivencia cívica ciudadana comenzaron a resquebrajarse.

Aunque a partir de 2004, se produce una lenta reactivación de la economía uruguaya consecuencia entre otras cosas de la mejoría de los países vecinos Argentina y Brasil. Ante esa crisis sin precedentes, el cambio político en una sociedad altamente politizada, era inevitable; por primera vez acceden y se suceden hasta nuestros días, dos gobiernos de izquierda. Y comenzó la gran tarea de sacar al país de ese estado de urgencia nacional. De todas formas (a día de hoy) algunas de las consecuencias de ese crack en la sociedad uruguaya siguen presentes.

Después de la mencionada crisis hoy el país sorprende con la mejora de sus índices de desarrollo social y económico, resultados entre otras cosas de las políticas públicas en general y de las políticas de inclusión social a través de novedosos programas sociales. Entre los datos del cambio de tendencia en el fin de la crisis cabrían destacar: crecimientos interanuales importantes (entre el 6% y el 9%), crecimiento económico durante 7 años consecutivos, presupuesto en educación del 4,5% del PIB, tasa de desempleo del 6%, aumento anual de las exportaciones del 20% y mayor exportador de software de Latinoamérica per cápita, ingreso per cápita de 15 mil dólares con un aumento del 200% en 5 años, crecimiento sostenido del consumo privado y de la inversión, aumento en la tasa de actividad al 63% y niveles óptimos en la confianza del consumidor.

Además de la mejora en el acceso al sistema sanitario y en sus prestaciones, reforma y modernización de la seguridad social, mejora en el rango inversor y en la estabilidad institucional, mejora en la escolarización primaria superando a muchos países desarrollados en este aspecto y otorgando a cada niño escolarizado una ordenador portátil con acceso a internet (Plan Ceibal), mejora en el Índice de Desarrollo Humano y significativa disminución de la pobreza e indigencia. Es el país con menos pobreza de la región, la menor mortalidad materna e infantil del continente y de los que tienen una mayor esperanza de vida, mejor situación medioambiental, ciudades con mayor calidad de vida y menores tasas de corrupción política del continente.

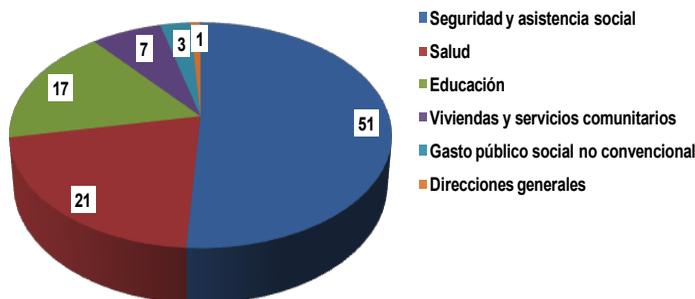
Las leyes y normativas laborales tienen una larga tradición de cobertura social (ley de 8 horas laborales, ley de la silla en el puesto de trabajo, normativas para garantizar las vacaciones pagadas, asignaciones familiares por hijo, etc.).

Hoy en Uruguay, en relación a la prostitución los denominados “trabajadores sexuales” (hombres y mujeres) se pueden jubilar, tienen prestaciones sociales y cobertura médica. Las mujeres votan desde los años 30 y pueden pedir el divorcio por su propia iniciativa hace más de un siglo. Las parejas del

mismo sexo pueden casarse en matrimonio y adoptar¹; toda clase de discriminación está penada por ley. La enseñanza primaria, secundaria y universitaria son básicamente públicas, es decir sostenidas por el Estado, son desde siempre gratuitas y laicas, además de ser primaria y secundaria obligatorias. Gratuita lo es también la asistencia médica, aunque aún hoy su cobertura no es del todo universal. Hasta el fumador pasivo es defendido en sus derechos, a tal punto que es uno de los países más restrictivos con los fumadores. También se ha aprobado recientemente una polémica ley de legalización del aborto, pero que apuesta básica y primordialmente a políticas de apoyo psicológico, económico y de protección social a madres desamparadas en lugar de promover la práctica indiscriminada del aborto como método anticonceptivo. Así como la aprobación de otra polémica ley de legalización de la marihuana, bajo el control del Estado: el cual cultivaría, comercializaría y distribuiría esa droga.

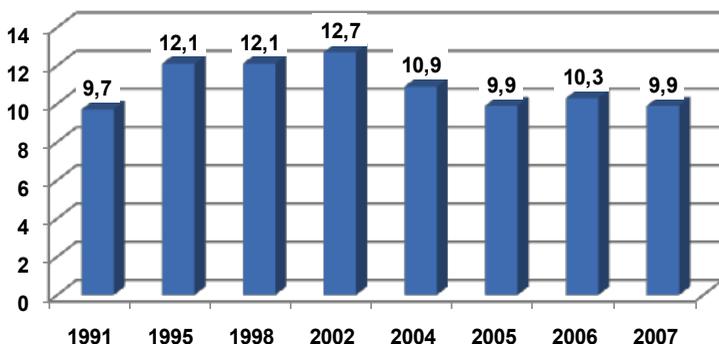
Estas “pinceladas” sólo sirven para ilustrar la matriz social uruguaya, basada en conceptos socialmente compartidos como tolerancia, igualdad y garantías sociales: las políticas y programas sociales como una cuestión de “Estado” más allá del partido político que gobierne. De ahí la importancia central que tienen los programas sociales y de garantía social en las políticas públicas. La estructura del gasto público ha estado en estos últimos años dirigida a la seguridad y asistencia social, a la salud y a la educación (gráfico 1), siendo el año de la crisis en 2002, el de mayor inversión en programas sociales según transferencias de ingresos del Estado (gráfico 2).

Gráfico 1: Estructura del gasto público (2008)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Observatorio Social MIDES, 2010.

Gráfico 2: Proporción del gasto en el PIB de los principales programas sociales, según transferencias de ingresos del Estado



Fuente: Elaboración propia en base a datos CEPAL, 2009.

¹ Uruguay fue el primer país del continente americano en regular las parejas de hecho entre personas del mismo sexo.

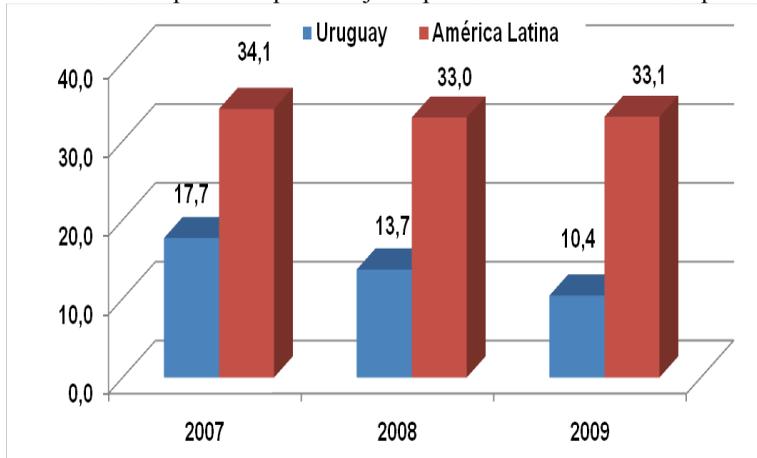
Pero el imaginario colectivo uruguayo sobre integración y civismo, pasa por algunos problemas en la actualidad.

A pesar de los resultados de los programas sociales y de la importante disminución de la pobreza e indigencia en estos años (gráficos 3 y 4) la dinámica excluyente y la marginalidad espacial están presentes en los barrios montevideanos. Una importante elite dirigente, empresarial se beneficia del momento expansivo, del enorme aumento de las agro-exportaciones ante la demanda internacional de alimentos. Los ricos crecen y se multiplican, pero la brecha y la distancia económica, simbólica y hasta espacial con las otras clases, es cada vez más profunda desde 2002.

Especialmente las diferencias en el acceso a la tecnología y a los bienes de consumo, la cesta de la compra (canasta básica familiar) muy cara para la media de los trabajadores uruguayos, no hace más que acrecentar esta distancia social.

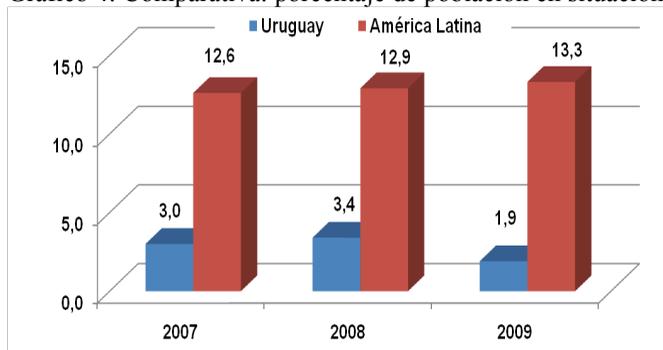
Otro dato revelador es que el primer problema que surge en las encuestas entre los uruguayos, es la inseguridad: la brecha social y desconfianza entre clases es evidente. Si bien “la seguridad” en el país, comparándola con otros países latinoamericanos (con problemas de narcotráfico, terrorismo, vulneración de derechos, bandas organizadas atentando la institucionalidad democrática, etc.) es significativamente mejor, la percepción social es otra. E interpretando a Beck (2002), Uruguay no escapa a la actual tendencia de que “la producción social de la riqueza va acompañada de la producción social de los riesgos”. Ante estas situaciones de desigualdad y riesgo, los últimos dos gobiernos han dado una especial importancia a las políticas sociales y a la implementación de programas sociales de inclusión social. Se han ejecutado planes de emergencia y equidad social, así como la universalización y mejora de la cobertura médica o la creación de diversas políticas sociales a través de la creación de un Ministerio de Desarrollo Social. Asignando más recursos para programas sociales y coordinando el trabajo con ONG’s, Municipios y otros ministerios ya existentes (Vivienda Desarrollo Territorial y Medio Ambiente, Educación, Trabajo y Seguridad Social, y Transporte y Obras Públicas). Por otra parte, con el objetivo de mejorar en cierta medida las inequidades en la distribución de la riqueza se ha aprobado una reforma tributaria que está aún en proceso de implementación.

Gráfico 3: Comparativa: porcentaje de población en situación de pobreza



Fuente: Elaboración propia en base a datos CEPAL, 2011.

Gráfico 4: Comparativa: porcentaje de población en situación de indigencia



Fuente: *Elaboración propia en base a datos CEPAL, 2011.*

La implementación de los programas de inclusión social

Midaglia (2012) considera que la implementación de las políticas de Transferencias Condicionadas de Renta (TCR) implementadas en Latinoamérica suponen un avance político en relación a las intervenciones antecedentes sobre vulnerabilidad, exclusión social, y pobreza. Sin llegar a plantear un Estado “paternalista” o “intervencionista”, habría un consenso generalizado a nivel latinoamericano de que el mercado definitivamente no resuelve por sí solo la pobreza y la exclusión, sino que el Estado es el que debe intervenir activamente a través de políticas públicas y programas de intervención social con el objetivo de disminuir las desigualdades sociales, la exclusión social, y potenciar políticas inclusivas y de erradicación de la indigencia y la pobreza. Buscando minimizar la fragmentación y maximizar la coordinación interinstitucional entre programas con el objetivo de mejorar la redistribución económica y la riqueza. La reestructuración de los sistemas de protección y de los programas sociales dependerán en gran medida de los proyectos políticos vigentes en disputa por el poder así como de las coaliciones emergentes y del logro de consensos y pactos de Estado estables que permitan continuar con los programas sociales, con la disminución de la pobreza, y con las políticas de TCR. Es la “institucionalidad de las políticas sociales” (tabla 1) la que configura y posiciona los planes de desarrollo social en cada uno de los países de Latinoamérica. Al respecto es interesante destacar los 10 requisitos básicos para configurar una política social institucionalizada (Székely: 2015).

Tabla 1: Requisitos básicos de una política social institucionalizada

- 1 Existencia de un Ministerio de Desarrollo Social cuyo principal mandato sea el combate de la pobreza.
- 2 Establecimiento de objetivos concretos en un Plan o Programa Nacional.
- 3 Definición y adopción de indicadores de evaluación del cumplimiento de objetivos, la existencia de sistemas formales para su seguimiento y medición.
- 4 Marco jurídico estableciendo responsabilidades, facultades y atribuciones por actor.
- 5 Presupuesto para ejercer facultades.
- 6 Mecanismos explícitos de coordinación intra y entre órdenes de Gobierno.
- 7 Contraloría social o instancias de participación y atención ciudadana.
- 8 Existencia de Reglas de Operación para los Programas y Acciones.
- 9 Existencia de padrones / registros de beneficiarios.
- 10 Marco jurídico para reglamentar el comportamiento y conducta de los funcionarios.

Fuente: *Székely, 2015.*

Por su parte Arim, Cruces y Vigorito (2009) en su análisis de los programas sociales y transferencias de ingresos en Uruguay señalan que el sistema de transferencia de ingresos uruguayo se basa en un conjunto de prestaciones que satisfacen las necesidades básicas de grupos específicos de la

población en términos de ingresos y demográficos. Destacando como prestaciones básicas: las jubilaciones, las pensiones de sobrevivencia, las pensiones a la vejez y a la invalidez, el seguro de desempleo, y las asignaciones familiares. Luego de la importante crisis iniciada en el año 2002, se implementaron medidas urgentes para paliar la creciente pobreza, indigencia, y exclusión. Entre los años 2005 y 2007, el flamante gobierno de izquierda instauró temporalmente el programa PANES (Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social) abarcando un amplio grupo de la población a través de prestaciones en base no contributiva. Éste programa fue provisorio y excepcional debido a las condiciones de urgencia social. Posteriormente se presentaron modificaciones en la matriz de la protección social, en la cobertura del sistema de transferencias condicionadas de renta. Desarrollándose un plan general denominado “Plan de Equidad” el cual tiene como principales componentes los siguientes programas sociales: -ingresos a los hogares con niños y reformulación del sistema asignaciones familiares, -pensiones para personas entre 65 y 70 años en condiciones de vulnerabilidad social, - el programa social Uruguay trabaja y subsidios al empleo de baja cualificación, -programas de emprendeduría, -intervenciones educativas a través de la ampliación de la cobertura del plan CAIF (Centros de Atención Integral a la Infancia y a la Familia) y de atención a niños de cero a tres años, -suministro de alimentos a través de la tarjeta magnética al 10% de los hogares con menores a cargo (sustituyendo al anterior tarjeta alimentaria del programa PANES y a las canastas familiares del INDA - Instituto Nacional de Alimentación). Los autores consideran que los cambios realizados a mediados de la década del 2000 en los programas sociales compensaron vacíos de cobertura social a la vulnerabilidad. El afianzamiento del plan de equidad incorporó una serie de políticas y programas sociales permanentes a través de transferencias de origen no contributivo a los hogares de menores ingresos y en exclusión o en riesgo de exclusión y vulnerabilidad social. Consideran que el desafío al día de hoy consiste en ampliar la cobertura, mejorar la calidad del sistema de transferencias, y disminuir la pobreza e indigencia. El impacto positivo mayor ha sido no tanto sobre la pobreza en sí sino sobre la muy importante disminución de la indigencia, cumpliendo de esta forma con los ODM (Objetivos del Milenio).

Estos programas sociales se coordinan a través del MIDES (Ministerio de Desarrollo Social) el cual ejecuta las reformas sociales a través de la implementación y coordinación con el Estado de; políticas salariales y de jubilaciones, políticas activas de empleo y de políticas de acceso a los servicios públicos sociales. Con el objetivo general de que el crecimiento económico devenga en un tipo de crecimiento generador de una mayor y mejor distribución de los ingresos y beneficios (figura 1).

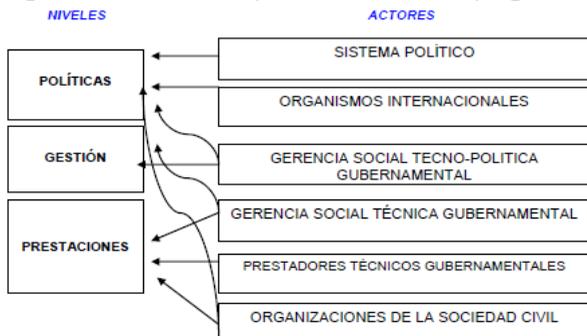
Los nuevos programas sociales combinan la participación en torno a tres ámbitos y niveles; el político y decisor, el de la gestión integral y coordinada, y el de las prestaciones en sí a través de Ong’s y oficinas gubernamentales descentralizadas (figura 2 y tabla 2). Y coordinados conjuntamente con otras instituciones públicas y de una amplia red de ONG’s que participan y han participado históricamente en diversos programas sociales y en la gestión pública de la disminución y erradicación de la pobreza y la indigencia.

Figura 1: Reformas sociales en Uruguay



Fuente: MIDES, 2013.

Figura 2: Niveles de implementación de los programas sociales



Fuente: *Análisis de las políticas y programas sociales en Uruguay (OIT, AECID, CIESU), 2004.* Las flechas continuas implican acciones consolidadas y las flechas curvas interacciones en proceso de conformación

Tabla 2: Núcleos de acción relevados en la implementación de programas sociales

	POLÍTICAS	GESTION	PRESTACIONES
ORGANISMOS INTERNACIONALES	Propuestas, financiación, seguimiento, evaluación, asesorías		
SISTEMA POLÍTICO	Diseño, negociación, liderazgo		
ESPACIO GUBERNAMENTAL	Programas sociales, discusión política sectorial, coordinación de políticas sociales	Actores de la gerencia social tecno-política gubernamental	Prestaciones directas de carácter universalista, proyecto focalizador de ejecución gubernamental
ESPACIO NO GUBERNAMENTAL	Foro consultivo y social, mecanismos de consulta, plan nacional de la infancia, CETI, JUNAE, Plan CAIF		Convenios con el Estado en proyectos focalizados. Proyectos financiados por agencias internacionales, filantropía social

Fuente: *Análisis de las políticas y programas sociales en Uruguay (OIT, AECID, CIESU), 2004.*

Entre otros organismos participantes destacan el INAME (Instituto Nacional del Menor) y sus políticas hacia la infancia y adolescencia, la JUNAE (Junta Nacional de Empleo) con sus políticas de promoción del empleo y formación profesional. En el ámbito de la vivienda y luego de un importante cambio en la gestión pública de la misma, a día de hoy, los principales actores son el MVOTMA (Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente) a través del programa del fondo nacional de vivienda y urbanización, coordinados con el BHU (Banco Hipotecario) y la OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto). De todas formas, cabe destacar que recientemente se ha aprobado un plan nacional de vivienda debido a la gran carencia y dificultades generalizadas de acceso a la vivienda. Hay un problema serio y creciente de especulación inmobiliaria, y de carestía económica en el acceso a la vivienda.

Los autores Fernández y De los Campos (2004) plantean desde un enfoque crítico y novedoso, que surge un conflicto con la implantación de los programas sociales; entre *la integralidad y la sectorialidad*, y entre *lo público-estatal y lo gubernamental (del partido de gobierno)*. O sea, plantean que en general las políticas sociales en el país se habrían dado más con un enfoque sectorial y gubernamental, que integral y público-estatal. Consideran ese modelo de intervención un modelo agotado y asistencialista.

En el año 2013 la publicación Americas Quarterly de *Americas Society and Council of the Americas* considerando una decena de indicadores, posicionó al Uruguay como el primer país del continente

en el índice de inclusión social, destacando el primer lugar en: derechos políticos, derechos sociales, derechos del colectivo LGTB, así como por las medidas adoptadas para el acceso a un trabajo formal.

Por su parte la revista *The Economist* eligió en 2013 al Uruguay como el “país del año”, destacando entre otros motivos las políticas sociales desarrolladas para disminuir la pobreza y la indigencia y por el particular perfil del Presidente José Mujica.²

De todas formas, a pesar de esos reconocimientos internacionales se da la contradicción de que el país ha sido denunciado por parte de organizaciones de defensa de los derechos humanos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (OEA). Concretamente por los crecientes casos del denominado SAP (Síndrome de Alienación Parental) ignorando el derecho de los niños a crecer y estar con sus padres varones. Situación que además muchas veces se ve agravada por la no aplicación por parte de las autoridades del derecho a la presunción de inocencia ante denuncias no probadas de violencia doméstica y/o de género frecuentes en los procesos de divorcio o separación. Algunas organizaciones uruguayas llegan a denunciar incluso que ya se habrían dado casos del mayor fracaso de cualquier sistema judicial: inocentes encarcelados, procesados o imputados por delitos no cometidos. Hay organizaciones en el país que luchan por los derechos de los niños a educarse con sus padres a través de la puesta en marcha de medidas judiciales como la “custodia o tenencia” compartida. Un gran recorrido en la reforma del sistema de justicia es aún un asunto pendiente en el país: la justicia es lenta y muchas veces sesgada hacia el concepto conocido como de “discriminación positiva” de la visión “transversal de género”. Buenos ejemplos de legislaciones de avanzada son las adoptadas por Argentina, Chile y España al regular la custodia compartida y las de México y Brasil contra el Síndrome de Alienación Parental. Una reforma legislativa dirigida a la mejora de los juzgados de familia y a la justicia de sus sentencias así como la implementación de programas sociales que reviertan esa situación de indefensión jurídica de padres y niños son prioridades que reclaman amplios sectores de la sociedad uruguaya (imagen 1).

Imagen 1: Campaña por la custodia/tenencia compartida y por la igualdad de género en la legislación



Fuente: Grupo de padres por la custodia compartida (www.facebook.com/custodiacompartidauruguay), 2015.

Conclusiones

En la última década (2002-2012) y en el contexto mundial de una crisis generalizada del Estado de Bienestar, el Uruguay implementó programas sociales en el marco de nuevas administraciones y organismos públicos (Ministerio de Desarrollo Social, Concejalías, etc.).

² El anterior Presidente donaba el 90% de su sueldo a programas sociales, es un ex guerrillero del Movimiento de Liberación Nacional - Tupamaros habiendo sido 14 años preso político convirtiéndose actualmente en un referente político de la izquierda latinoamericana. Durante sus años de prisión, sufrió al igual que el resto de presos políticos de las peores condiciones sanitarias, tortura y aislamiento. La dictadura uruguaya (de corte de derecha-fascista) finalizó en 1985, luego de un largo proceso de luchas populares que comenzaron en el año 1980 cuando en un referéndum la mayoría de los uruguayos votaron “no” a la propuesta de la dictadura militar de una reforma constitucional que los perpetuaba en el poder.

En una década el país habría cambiado radicalmente y como no lo había hecho antes en tan poco tiempo; no sólo en lo político sino también, por el cambio cultural y social en las percepciones de los uruguayos.

El desafío sigue siendo entre otras cosas, la lucha contra la desigualdad, en un mundo que ha visto crecer en las últimas décadas la desigualdad en casi todos los países, a la vez que decrece el factor trabajo frente al crecimiento de los factores netamente financieros y especulativos.

Pero a pesar de los logros macroeconómicos los grandes desafíos al día de hoy pasan entre otras cosas, por recomponer el consenso, el pacto tácito de cohesión social, la confianza entre clases y la desestigmatización de los excluidos.

Se habría pasado de una sociedad “hiper-integrada” a una sociedad con creciente fragmentación social, a pesar de las políticas focalizadas para revertir este proceso.

A través de la implementación de los nuevos programas sociales, la pobreza e indigencia han disminuido significativamente, pero a su vez se da la paradoja de que se profundiza la brecha (económica, cultural y tecnológica) existente entre la clase más privilegiada y las que no lo son.

Ese es uno de los cambios sociales más importantes en el país en la última década.

La redistribución de la riqueza es otra de las grandes materias pendientes para un gobierno de izquierda que ha tenido siempre esa meta en sus bases programáticas.

Algunos investigadores advierten además, hoy día, del riesgo de: un recalentamiento de la economía, de elevadas tasas de inflación, de una posible burbuja inmobiliaria por su mercado especulativo, del elevado coste de vida y generalizado escaso poder adquisitivo, del alto endeudamiento público, del supuesto atraso cambiario, de la necesidad de la búsqueda de nuevos mercados y del aumento y mejora de la productividad y de la inversión.

Actualmente el modelo de desarrollo económico está basado en gran medida en un modelo que profundiza la primarización de la economía, y en las exportaciones de productos con escaso valor añadido.

El histórico debate entre “crecimiento y desarrollo” cobra al día de hoy una notable vigencia en el Uruguay.

Sin crecimiento no hay desarrollo, el cual, además, debería ser simultáneo e inevitablemente sostenible y sustentable en el tiempo.

Las tasas de crecimiento sostenidas y la ejecución de programas sociales en la última década, han servido para mejorar el nivel de vida de la población, la disminución de la pobreza y la casi desaparición de la indigencia se pueden reflejar en los indicadores.

La evaluación permanente de los programas sociales, con la participación de los beneficiarios (modelo de la UNESCO, SIEMPRO; Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales) se vislumbra como el más eficaz y eficiente.

Sin descartar los elementos más pragmáticos y tradicionales en la evaluación de los resultados de programas sociales de autores como Aguilar y Ander - Egg (1994). Sería crucial además de las evaluaciones internas, las evaluaciones externas complementarias. Una auditoría de carácter independiente y no exclusivamente por parte de las oficinas oficiales (Oficina de Planeamiento y Presupuesto - OPP y el Observatorio Social y Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del MIDES). O sea, mitigar los sesgos que pueden resultar de ser “juez y parte” en forma simultánea (evaluador y evaluado). El tipo de evaluación externa suele destacarse como algo esencial, aunque es poco frecuente (Parodi: 1997). Un mayor control a través de los registros de beneficiarios de los programas sociales es otra de las acciones aún por mejorar. En la medida que aumenten y mejoren los registros se sucederían ciertas inercias sociales tendientes a una mayor autogestión y eficacia de los recursos y un menor asistencialismo de un Estado paternalista (Székely: 2015).

Por último cabría reflexionar ante cierto agotamiento de un modelo de implementación de programas sociales y políticas públicas, basados en “*lo sectorial y lo gubernamental*” (asistencialismo a corto plazo desde el partido político de gobierno) e ir sustituyéndolo por modelos a más largo plazo, que comprometan políticas de Estado, apuntando a cambios estructurales; modelos desde lo “*integral y lo público*”.

Anexo

Principales programas sociales uruguayos coordinados por el Ministerio de Desarrollo Social

De inclusión socio-laboral: Programas que pretenden fortalecer las capacidades y oportunidades de: desocupados de larga duración, jóvenes sin experiencia y pequeños emprendimientos de personas en condición de vulnerabilidad socioeconómica

Uruguay Trabaja

Es un programa que brinda la posibilidad de realizar tareas de valor comunitario por un período de hasta 8 meses, percibiendo un subsidio denominado “Apoyo a la Inserción Laboral”.

Cooperativas Sociales

Las Cooperativas Sociales promueven proyectos colectivos de trabajo que permitan la inserción laboral de las personas en situación de pobreza, de exclusión, de vulnerabilidad social y con necesidades básicas insatisfechas. Son empresas cuya propiedad es colectiva; le pertenece a sus socios-trabajadores. Es también una herramienta educativa y promotora de desarrollo de ciudadanía

Fortalecimiento a Emprendimientos

Dirigido a personas mayores de 18 y que produzcan o brinden algún servicio, ya sea en forma familiar, grupal o individual. Se apoya a emprendimientos de todo el país y en todos los rubros de la actividad.

Uruguay Clasifica

El programa trabaja por la inclusión laboral, social y cultural de las personas que viven de la clasificación informal de residuos sólidos urbanos.

Orientación Vocacional Ocupacional

Los Talleres de Orientación Vocacional (TOV) son espacios en donde se busca aportar herramientas útiles para los jóvenes, de modo de colaborar en el proceso de construcción de su trayecto educativo y laboral. Con ese objetivo los TOV llevan adelante la publicación de la guía de oferta educativa Info Educa y el establecimiento de un espacio individualizado de orientación vocacional en la Casa de la Juventud INJU (junto con la Universidad de la República).

Orientación Laboral - Programa de Primera Experiencia Laboral

Brinda la posibilidad de tener una primera inserción laboral formal, aportando por primera vez al Banco de Previsión Social (BPS):

NEXO - Programa de intermediación laboral

El programa busca fomentar la inserción laboral de jóvenes en sectores estratégicos de actividad.

Jóvenes en Red

Es un programa interinstitucional coordinado por el MIDES que busca promover el ejercicio de los derechos de los jóvenes de 14 a 24 años, desvinculados del sistema educativo y del mercado formal de empleo, con un abordaje integral, territorial y comunitario.

De participación ciudadana: Programas que promueven la participación de diferentes actores e instituciones en el territorio

Consejos Sociales

Son espacios de participación social que promueven formas de articulación e intercambio entre la sociedad civil organizada y el Estado.

Centros de Ciudadanía Juvenil

El programa pretende contribuir al desarrollo del ejercicio pleno de los derechos ciudadanos de las personas jóvenes, mediante la creación de espacios que promuevan la participación y protagonismo juvenil.

Iniciativas Juveniles

Programa de apoyo a grupos de jóvenes que desarrollan prácticas solidarias en cualquier lugar del país.

Amplifica Tu Voz

El programa implica una capacitación para los adolescentes y jóvenes participantes, ya que supone la adquisición de determinadas herramientas comunicacionales.

De inclusión socioeducativa: Programas educativos impulsados por el MIDES, en coordinación con otras instituciones, que pretenden que jóvenes y adultos logren culminar los ciclos o reinserirse en el sistema educativo

Fortalecimiento Educativo

Tiene por finalidad disminuir tanto el analfabetismo como la deserción en los niveles de educación formal. Asimismo, busca generar condiciones para que se cumpla cabalmente el derecho a la educación básica para todos a lo largo de toda la vida.

Compromiso Educativo

Su objetivo es apoyar a los y las jóvenes para que permanezcan y puedan potenciar sus trayectorias en el sistema educativo público, completando la Educación Media Superior.

Tránsito Educativo

Es un programa de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y el MIDES que busca fortalecer el momento del pasaje del ciclo primario al ciclo secundario del sistema educativo formal.

Formación Profesional Básica - Experiencias Comunitarias

Es una propuesta de educación media básica con un componente de formación profesional, desarrollada por el las Escuelas Técnicas y Agrarias de todo el país.

Maestros Comunitarios (PMC)

Los maestros comunitarios trabajan sobre dos objetivos básicos: la interrelación entre la escuela y la comunidad de forma de reducir la deserción escolar y el apoyo pedagógico específico a los niños con bajo rendimiento escolar.

Aulas Comunitarias

El Programa Aulas Comunitarias (PAC) es un espacio donde los adolescentes pueden retomar o iniciar sus estudios secundarios, cursando materias del primer año del Ciclo Básico en dos módulos semestrales.

INTER-IN

Proyecto intersectorial de atención para el desarrollo y el aprendizaje

Puente de Acreditación

Es un programa que pretende que jóvenes de entre 13 y 17 años culminen el ciclo primario escolar y puedan integrarse a la educación media.

Centros Educativos Abiertos (+Centro)

Promueve la participación de jóvenes, a través del desarrollo de actividades recreativas, deportivas, artísticas y culturales en los centros educativos los fines de semana.

De promoción y protección de derechos

Atención a Personas en Situación de Calle

El programa tiene como objetivo contribuir a la reinserción socio-cultural y laboral de las personas y familias en situación de calle.

Servicios Especializados de Atención a Mujeres en Situación de Violencia Doméstica

Se promueve el restablecimiento de los derechos vulnerados de las mujeres en situación de violencia procurando prevenir nuevos perjuicios y contribuyendo a la igualdad en las relaciones de género.

Identidad

El programa permite que cientos de personas que se encuentran en situación socioeconómica vulnerable tramiten su cédula de identidad en forma gratuita.

De prestaciones

Tarjeta Uruguay Social

Permite que las personas más desprotegidas accedan a los productos de la “canasta básica” y tengan la posibilidad de seleccionar de acuerdo a sus necesidades y a las características de su núcleo familiar.

Tarjeta Joven

Tarjeta que permite a todos los jóvenes uruguayos -entre 14 y 29 años inclusive- acceder a productos y servicios con descuentos en todo el territorio nacional.

Asignaciones familiares

Es un derecho de niños y jóvenes. Se trata de una prestación económica brindada por el MIDES y el BPS a familias en situación de vulnerabilidad socioeconómica.

Fuente: MIDES, 2014.

Muchos de estos programas se implementan a través de la coordinación conjunta con diversas instituciones privadas (Ong's) y públicas. A destacar entre estas últimas: Instituto Nacional de la Juventud, Instituto Nacional del Adulto Mayor, Programa Nacional de Discapacidad, Instituto Nacional de la Mujer, Banco de Previsión Social, Municipalidades de todo el país.

REFERENCIAS

- Aguilar, M. y Ander-Egg, E. (1994). *Evaluación de servicios y programas sociales*. Buenos Aires: Lumen. Americas Society and Council of the Americas. www.americasquarterly.org. Consultado en julio 2015.
- Arim, R., CruceS, G. y Vigorito, A. (2009). Programas sociales y transferencias de ingresos en Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión. *CEPAL, Serie políticas sociales, 146*.
- Beck, U. (2002). *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo XXI.
- De Armas, G. (2005). De la sociedad hiperintegrada al país fragmentado. Crónica del último tramo de un largo recorrido. En G. Caetano (comp), *20 años de democracia. Uruguay 1985-2005 miradas múltiples*. Montevideo: Taurus.
- Errandonea, A. (1999). *Las clases sociales en el Uruguay*. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, CLAEH, Montevideo.
- Fernández, J.E., De los Campos, H. (2004). *Análisis de las políticas y programas sociales en Uruguay: la acción pública para prevenir y combatir el trabajo de niños, niñas y adolescentes*. Lima: OIT.
- González Cravino, S. (1998). Políticas sociales en Uruguay. *Revista Aportes para el estado y la administración gubernamental*, 13. Recuperado de: http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/13/a13_10.pdf
- Grupo de padres por la custodia compartida. www.facebook.com/custodiacompartidauruguay. Consultado en julio 2015.
- Instituto de Estadística del Uruguay. www.ine.gub.uy. Consultado en julio 2015.
- Marshall, T. (2007). *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza Editorial.
- Matos Bazó, R. (2005). Enfoques de evaluación de programas sociales: análisis comparativo. *Revista de Ciencias Sociales*, 11(2), pp. 360-380.
- Midaglia, C. (2012). Un balance crítico de los programas sociales en América Latina: entre liberalismo y el retorno del Estado. *Revista Nueva Sociedad*, 239, pp. 79-89.
- Ministerio de Desarrollo Social. ww.mides.gub.uy. Consultado en julio 2015.
- Moreira, P. & De la Rosa, P. (2013). Hacia una nueva sociedad uruguaya. *Revista Atlántida de Ciencias Sociales, volumen extraordinario*, pp. 147-162.
- Nahum, B. (2008). *Breve historia del Uruguay independiente*. Montevideo: Banda Oriental.
- OIT/ Oficina Regional para las Américas (2004). *Serie: Documento de Trabajo, 186*. Lima: CIESU/ IPEC Sudamérica.
- Revista The Economist, www.economist.com. Consultado en julio 2015.
- Parodi, C. (1997). *Economía de las políticas sociales*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Székely, M. (2015) *Cambios en la institucionalidad de la política de protección social en América Latina y el Caribe. Avances y nuevos desafíos*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Tezanos, J. F. (2009). *La sociedad dividida, Estructuras de clases y desigualdades en las sociedades tecnológicas*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Veiga, D. (2003). Fragmentación socioeconómica y desigualdades en Uruguay. En E. Mazzei (Comp.), *El Uruguay desde la Sociología I*. Montevideo: Dpto. de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales.

SOBRE EL AUTOR

Pedro Ernesto Moreira Gregori: es Licenciado en Sociología y Máster en problemas sociales. Ha sido docente e investigador universitario en centros de enseñanza superior e investigación, tanto en Uruguay como en España y participado en diversas publicaciones y ponencias en Congresos Nacionales e Internacionales.