

# Los progresistas y las estrategias de desarrollo social a mediano y largo plazo

*Uruguay 2005. Aportes en continuidad con  
«La larga marcha hacia la igualdad social»*

NELSON VILLARREAL

A N Á L I S I S Y P R O P U E S T A S

**FRIEDRICH  
EBERT**  
**STIFTUNG**

REPRESENTACIÓN EN URUGUAY

Democracia, Género y Equidad: aportes para el debate sobre los mecanismos de acción afirmativa	CONSTANZA MOREIRA NIKI JOHNSON
El Sobreendeudamiento Soberano en Debate	JORGE JAURI
Ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo	PROGRAMA CIENTIS
Fragmentación Socioeconómica y Desigualdades: Desafíos para las Políticas Públicas	DANILO VEIGA ANA LAURA RIVOIR
Cancún y las Promesas Incumplidas. Los Países Pobres se Rebelan en la OMC	ALMA ESPINO SOLEDAD SALVADOR
Mercociudades y la IX Cumbre de Montevideo: La Emergencia de un Nuevo Actor de la Integración Regional	DANIEL CHASQUETTI
La Izquierda Uruguaya y la Hipótesis del Gobierno. Algunos Desafíos Político-Institucionales	GERARDO CAETANO JUAN PABLO LUNA JAIME YAFFÉ RAFAEL PIÑEIRO
Uruguay en la Región y en el Mundo: Conceptos, Estrategias y Desafíos	PROGRAMA DE INSERCIÓN INTERNACIONAL E INTEGRACIÓN REGIONAL
Notas a Propósito de los Desafíos del Movimiento Sindical Uruguayo	CRISTINA ZURBRIGGEN NATALIO DOGLIO LUIS SENATORE
Políticas Públicas de Comunicación: El ausente imprescindible	GUSTAVO GÓMEZ
Desafíos y Dilemas de la Izquierda en la Antecámara del Gobierno	GABRIEL PAPA
La Asociación Interregional MERCOSUR-UNION EUROPEA: desafíos del proceso de negociación	CECILIA ALEMANY
Pobreza y desigualdad en Uruguay. Claves para el diseño de un programa de superación de la pobreza extrema	GUSTAVO DE ARMAS
La larga marcha hacia la igualdad social	NELSON VILLARREAL
Hacia una Nueva Ley de Negociación Colectiva	
¿Nuevas? Estrategias de Relacionamento entre Empresarios y Gobierno	LILIANA PERTUY
Los Retos de una Nueva Institucionalidad para el MERCOSUR	GERARDO CAETANO
¿Qué MERCOSUR necesita Uruguay? ¿Qué Uruguay necesita el MERCOSUR?	GERARDO CAETANO MARCEL VAILLANT
Desafíos institucionales del MERCOSUR	ALVARO PADRÓN
Mercociudades: una apuesta al Mercosur	HUGO GANDOGLIA RUBÉN GENEYRO
Apuntes y propuestas para una reforma parlamentaria en el Uruguay	GERARDO CAETANO

Los trabajos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert. Se admite la reproducción total o parcial, a condición de mencionar la fuente y se haga llegar un ejemplar.

# Los progresistas y las estrategias de desarrollo social a mediano y largo plazo

*Uruguay 2005. Aportes en continuidad con  
«La larga marcha hacia la igualdad social»*

NELSON VILLARREAL



*diciembre 2005*

A N Á L I S I S Y P R O P U E S T A S

---

*Nelson Villarreal Durán*

Cursó la Licenciatura de Filosofía en la Universidad de la República, realizó estudios de Maestría en Ciencia Política y planificación para el desarrollo. Es docente universitario, investigador asociado de CLAES y de la FPH con sede en París. Participó durante las dos últimas décadas en el movimiento social uruguayo y latinoamericano. Ingresó al nuevo gobierno como asesor de la Dirección de la OPP de la Presidencia de la República.

Realizó este trabajo como consultor de FESUR con el aval de todos los actores involucrados, asimismo esto no compromete a ninguno de ellos en las conclusiones del trabajo.

*Agradezco a la Ec. Carolina Ferreira por su invaluable apoyo en el cierre de esta publicación, asimismo a todas y todos los que aportaron al proceso de discusión y análisis.*

---

Se sitúa la adscripción institucional a los solos efectos de referencia. Participaron en distintos momentos a título personal:

**Gobierno y parlamentaria/os:** Marina Arismendi (MIDES), Danilo Astori (MEF), Eduardo Bonomi (MTSS), Carlos Viera (OPP), Pablo Anzalone (IMM), Julio Bango (Infamilia–MIDES); Carmen Beramendi (MIDES), Mario Bergara (MEF), María va Braseli (MiDeS–Proyecto Salud Bucal), Miguel Fernández Galeano (MSP), Martín García (INAU), Felix González (IMM – Desarrollo Social), Jaime Igorra (MVOTMA), Carlos Maceda (Diputados), Diana Marcos (MIDES), Mariella Mazzotti (MIDES), Lauro Meléndez (Mides), Daniel Mesa (OPP), Felipe Michelini (diputados), Christian Mirza (MIDES), Ernesto Munro (BPS), Daniel Olesker (MSP), Ana Olivera (MIDES), Sara Paysee (MTSS), Margarita Percovich (Senado), Antonio Pérez García (OPP), Luis Porto (OPP), Javier Salsamendi (Diputados), Bertha Sanseverino (MIDES), Alain Santandreu (MVOTMA), Leonor Soria (Mides), Carmen Terra (MVOTMA), Mónica Xavier (Senado).

**OSC y academia:** Lilian Abrascinkas (Cotidiano Mujer), Eduardo Aparicio (CFEE), José Arocena (UCU), Viviana Basanta (CLAES), Daniel Bentancor (CUDECOOP), Luis Bértola (Facultad de Ciencias Sociales), José M. Busquets (Instituto Ciencia Política), Juan Castillo (PIT–CNT), Lilian Ciliberti (Cotidiano Mujer), Gustavo De Armas (Instituto Ciencia Política), Carolina Ferreira (CLAEH), Eduardo Fernández (PIT–CNT), Pablo Guerra (Instituto Cuesta Duarte), Danilo Gutiérrez (Cudecoop), Alberto Hein (Factor S), Ma. Elena Lurnaga (ICP), Gustavo Leal (El Abrojo), Carmen Midaglia (Instituto Ciencia Política), Nohelia Millán (PIT–CNT), Víctor Minetti (Foro Juvenil), Juan P. Monteverde (Vida y Educación), Alvaro Padrón (FESUR), Fernando Pereira (PIT–CNT), Rafael Piñeiro (FESUR), Ricardo Posadas (ANMYPE), Beatriz Ramírez (Mundo Afro), Rafael Sansiviero (FESUR), Miguel Serna (UDELAR), Andrea Vigorito (Instituto de Economía), Achin Wachendorfer (FESUR).

---

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG  
FESUR – Representación en Uruguay  
Plaza Cagancha 1145, piso 8  
Casilla 10578, Suc. Pluna  
e-mail: fesur@fesur.org.uy  
http://www.fesur.org.uy  
Tels.: [++598 2] 902 2938 / 39 / 40  
Fax: [++598 2] 902 2941

---

Realización gráfica integral: [www.glyphosxp.com](http://www.glyphosxp.com)

ISSN:1510–964X

# Indice

A. INTRODUCCIÓN	5
Antecedentes	5
Justificación y Fundamentación	6
Metodología de trabajo	7
B. CÓMO SE COMIENZA E INGRESA AL GOBIERNO	9
Políticas sociales integrales, universales, concatenadas	10
Desarrollo integral: estabilidad para crecer con inclusión social. Inversión es empleo	10
Formas de desarrollar la producción y el trabajo	11
Necesidad de cambios estructurales	11
Participación ciudadana estrategia política de desarrollo social	12
C. GOBERNANCIA: ROL DEL ESTADO, GOBIERNO, SOCIEDAD Y PARTICIPACIÓN	14
Ciudadanía y Participación	15
Participación, gestión y legitimidad de las Políticas Sociales	17
D. EL PROCESO ACTUAL DE LA REGIÓN	19
Posibilidades y límites de las estrategias de desarrollo social de la región	19
Una alternativa: la economía social	21

22 \_\_\_\_\_ La previsión social en tiempos progresistas

23 \_\_\_\_\_ Universalidad y reformas de la salud en la región

26 \_\_\_\_\_

E. LA REFLEXIÓN DESDE LO LOCAL

26 \_\_\_\_\_ Entre la emergencia  
y las transformaciones estructurales

30 \_\_\_\_\_ Alcance de la universalización de derechos

33 \_\_\_\_\_ Desarrollo integral e inclusivo en lo económico–social

38 \_\_\_\_\_

F. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

*El mundo ya no es ancho,  
pero sigue siendo ajeno...*

## Antecedentes

Uruguay con su nuevo gobierno, a partir de marzo de 2005, refleja la rotación de partidos más importante de su historia y el comienzo de la instalación de propuestas largamente esperadas. A la vez como país junto a América Latina experimenta un fin de ciclo y los esbozos de una nueva etapa. Muchos de los gobiernos que vienen desarrollándose en la región buscan decididamente nuevas propuestas de desarrollo integral que supone una articulación entre políticas de inclusión social para y desde la población más pobre y un crecimiento económico alternativo con distribución mas justa y equitativa para toda la población.

Con en el ascenso de la izquierda al gobierno en Uruguay se avizoraban gestiones nacionales articuladas en un eje progresista para la primera década del siglo XXI. Asimismo el pro-

ceso de integración regional se debía apoyar en una visión de complementariedad y reciprocidad de los pueblos que pudiera ser aprovechado a distintos niveles para construir políticas globales, específicas y sectoriales. La realidad ha sido más compleja, tanto en la conformación del bloque regional como en la articulación entre nuevos gobiernos, organizaciones de la sociedad civil e intelectuales, en el marco de un proyecto político que supone un común denominador progresista.

Desde esta perspectiva, la propuesta del presente material fue retomar durante el año 2005, la idea de la «larga marcha hacia la igualdad social» que caracterizó el trabajo de 2004 y que nos instaló en la idea de «transición». No sólo en la idea de la transición que significa el paso de un gobierno a otro, sino en la transición de cómo se consolidan agendas y reformas sociales que efectivamente no se logran

de un día para el otro y que reclaman no sólo capacidad de decisión, de implementación y de gestión, sino también de visión y resultados, y en ese sentido la validez de mantener

una reflexión de diversos actores identificados con un proyecto político global, aunque no sean todos parte del gobierno o de lo partidario.

En la publicación de la «La larga marcha hacia la igualdad social» se esbozaron algunos conflictos que es pertinente retomar al comienzo de esta segunda publicación. Dichos conflictos serán ejes de más largo plazo que la etapa de pasaje de la oposición a ser gobierno y de reposicionamiento de actores de la sociedad civil y la academia que se identifican con el proyecto político de la izquierda pero no necesariamente con la forma que adquiere el ser gobierno, entre los cuales se encuentran:

- ▶ **Construir una sociedad integrada.** Se planteaba como objetivo estratégico de una fuerza progresista, el de lograr construir una sociedad integrada, basada en la lucha contra los problemas de la pobreza, las desigualdades y la exclusión social. Estos temas se constituirían como los pilares fundamentales de una estrategia de Políticas Sociales, que reconociera la diversidad social y sus actores/as.
- ▶ **Economía y sociedad.** A su vez, se señalaba que si bien el desarrollo económico era una condición imprescindible para lograr el desarrollo social, no es suficiente. Para lograr dicho desarrollo se considera necesario cambios en el crecimiento y la distribución de la riqueza, asignando recursos luego de decidir donde se van a destinar; e identificando las áreas sociales y económicas con igual capacidad y peso en el diseño de una política de desarrollo integral y sustentable para el país.
- ▶ **Integralidad de las políticas y desarrollo.** Finalmente, y vinculado con el punto anterior, se planteaba como uno de los conflictos, el superar la visión de subproducto de las políticas sociales que tienen con respecto a las políticas económicas, generando nuevas sinergias sociales. El desafío es construir un pacto estructural con los actores y los ciudadanos que fortalezca el desarrollo integral.

## Justificación y Fundamentación

La instalación de un nuevo gobierno provoca que todas las energías estén concentradas en el hacer cotidiano y no en la reflexión sobre la práctica, lo que habilitó a fortalecer un espacio externo con dichas características para intentar anticipar y tener un análisis prospectivo.

El hilo conductor del análisis fue pensar en una **estrategia para el desarrollo social a mediano y largo plazo**, en un sentido macro de objetivo político compartido por todos los actores. Analizar las políticas sociales no sólo como subproducto de las políticas económicas, sino pensar que las políticas sociales son parte de una estrategia de desarrollo, a la vez que no son independientes de las restricciones, limitaciones y de las contradicciones que se producen a la hora de llevar adelante una alternativa.

Se plantea como desafío permanente apoyar el análisis de los posibles escenarios de arti-

culación de las políticas sociales estructurales y su relación con políticas de desarrollo, la autonomía y participación de los actores y los ciudadanos, como la necesaria reflexión sobre protección y cohesión social en el Uruguay progresista.

Desde esa perspectiva, es que se busca lograr la capacidad de concreción de ese objetivo que nos es común: que los derechos sociales sean universales, que los productos de la sociedad puedan distribuirse efectivamente y que los ciudadanos no quedemos pasivos en ese proceso sino que nos involucremos en él. Aquí entra uno de los puntos claves de la discusión del 2004 y es pensar que un Estado Social moderno hoy, no sólo pasa por la reivindicación de los derechos o la postulación de los mismos, o que éstos sean el resultante de una estrategia unilateral, sino de una estrategia integral que está apoyada en una visión de país y en la complementariedad de las políticas de los actores de la sociedad, del Es-



tado, del mercado y del compromiso de la ciudadanía.

A la vez que se buscó profundizar las interrogantes que dieron origen al análisis de las políticas sociales comparadas en ¿cómo se articulan con las políticas económicas y cuáles son sus consecuencias?, ¿cuáles son los diseños institucionales y los mecanismos de gestión más adecuados para la aplicación de estas nuevas propuestas?, ¿en qué medida se fortalece la emancipación y autonomía ciudadana y social de los sectores vulnerables o se producen nuevas dependencias? Sin embargo, aún no se han llegado a respuestas ni formulaciones contundentes. Más aún el nuevo escenario que implicó asumir ser gobierno en Uruguay, tanto desde dentro como desde fuera de los actores de la izquierda, conlleva la emergencia de contradicciones contenidas y visiones contrapuestas sobre cómo se responden estas preguntas en el proceso de transformaciones planteadas.

Siendo que los puntos de partida y las restricciones son distintas en cada país de la región, pero mantienen desafíos comunes ante la pobreza, la exclusión y la búsqueda de un desarrollo alternativo, la mirada comparativa sigue siendo muy importante en las estrategias de desarrollo nacional de la era progresista. *Ahora ya no solo para aprender desde Uruguay sino para analizar la propia experiencia y compartirla.*

Asimismo, analizar el cómo se está implementando una estrategia de desarrollo

social en un sentido macro de mediano y largo plazo en relación con actores de la sociedad permite una comprensión de los déficit y de los aciertos que se están dando y que reclaman de sistematización en agendas y políticas.

## Metodología de trabajo

Las expectativas que se generan con un nuevo gobierno, tomando en cuenta los aprendizajes de la región, permitió el profundizar un espacio de reflexión local que a partir de la propia práctica y el aporte de la visión comparativa en ejes sustantivos como ser: desarrollo integral, participación-ciudadanía, impuesto a la renta-renta básica, economía-empleo-trabajo, transversalidad de servicios sociales básicos y universales, entre otros. Dicho espacio facilitó el análisis de los primeros pasos del Plan de Emergencia y la necesaria reflexión de una estrategia de desarrollo social que ayude a la instalación de transformaciones en Uruguay a mediano y largo plazo.<sup>1</sup>

En tal sentido, se buscó proporcionar un espacio de análisis político que se focaliza sobre ejes temáticos como desafío para las estrategias de desarrollo social del país, a la vez que permita, a los nuevos gobernantes, un diálogo y valoración crítica con personas de referencia en la sociedad civil y la academia como un aporte al primer y segundo año de gobierno y a los procesos cambiantes en la región.

Algunos de los ejes que se plantearon para la discusión, que siguen en parte abiertos, son:

---

1 Como se plantea en la conclusión de la publicación «La larga marcha hacia la igualdad social», resultante del proyecto FESUR 2004, que tiene nuevos elementos a fines del 2005 y principios del 2006. «Este documento, que incluye parte de un proceso de investigación sobre lo que ha sucedido en la región desde que se instalaron los últimos gobiernos (Lagos, Lula, Kirchner), conjuntamente con la identificación de algunos ejes de discusión para la formulación de una estrategia de desarrollo social en Uruguay, pretende ser un aporte o insumo a la discusión más práctica que se deberá realizar en la transición, en los primeros meses de gobierno de Vázquez, tanto por los equipos que asuman responsabilidades gubernamentales como por los actores de la sociedad civil que demandan y aportan en la agenda ciudadana, social y económica para lograr una propuesta de desarrollo más integral, sustentable y participativa. Un nuevo gobierno, con mayorías parlamentarias, deberá de igual forma plantear marcos de gobernabilidad con el sistema político y sobre todo gobernancia con actores sociales y económicos para lograr los objetivos que se propone. Asimismo implicará el desafío de reposicionamiento del sistema político y de los actores sociales y económicos en función de objetivos y agendas sustantivas respaldadas por la ciudadanía para la ampliación y radicalización de la democracia social y el desarrollo integral, a los efectos de que se comiencen a superar las múltiples exclusiones y desigualdades que se han instalado en la sociedad uruguaya de las últimas décadas».

¿qué significa una estrategia de desarrollo social integral?, ¿qué implica la participación ciudadana en la construcción de las políticas públicas sociales?, ¿qué relación existe entre la implementación del impuesto a la renta y la renta básica o ingreso ciudadano?, ¿qué relación entre la economía, el empleo y el trabajo en una estrategia de desarrollo social?, ¿qué transversalidad de servicios sociales básicos y universales son necesarios para que efectivamente se logren los resultados buscados? ¿qué sistema de protección social y seguridad social es más inclusivo e igualitario?

El espacio, desarrollado en FESUR, tuvo como centro la necesidad de acompañar, debatir, evaluar y enriquecer la política del nuevo gobierno en algunos ámbitos de las políticas sociales, a través de un grupo regular de personas que de manera informal debatían en forma crítica y abierta sobre el macro de los distintos conceptos de las políticas sociales.

Supuso un espacio para el pensamiento reflexivo, con capacidad crítica para no quedar atrapados en la inmediatez y ser una cantera de ideas e intercambio para los distintos actores, para poder transitar la densidad de los cambios que tienen múltiples procesos, y que a su vez deben ser visualizados a la hora de construir instrumentos tanto de gobierno como de reposicionamiento de los actores en la sociedad. Así en esto se visualiza la necesidad de los denominados grupos «think tanks» para distintos niveles de construcción de políticas.

Otro punto que se tuvo en cuenta fue la necesidad de generar complementariedades para lograr los objetivos, que generan conflictividad, a la cual consideramos que este espacio pudo dar capacidad de reflexión dialógica y tensa a la vez, sin evadir la contradicción lógica de la etapa en que se concretó. El lugar propio del espacio no fue la relación entre el gobierno y la sociedad civil, que se dio o no en otro lugar sino un marco posibilitador del análisis e intercambio de ideas sin la confrontación de los lu-

gares sociales que emergieron al ganarse el gobierno por la izquierda.

Por tanto, en la medida que los gobiernos van a ser evaluados de acuerdo al impacto que tengan, las dificultades y logros dependen no solo de las acciones sino de cómo se sopesan las decisiones y con quienes se busca lograr su concreción. Reflexionar este proceso es lo que legitimó el espacio. El Uruguay progresista muestra muchos de los conflictos que se vieron en la región, pero su originalidad puede estar en cómo se resuelven.

En este trabajo se recoge parte de los resultados de las jornadas de análisis y un seminario con invitados extranjeros, quedando la responsabilidad de las afirmaciones y conclusiones en el autor. La metodología de participación fue de mesas redondas con carácter reservado, a los efectos de posibilitar las confianzas necesarias. Tuvo cuatro momentos sustantivos, uno primero antes de comenzar el gobierno en el que se perfilaron las líneas estratégicas en desarrollo social que tendrían la/os actuales ministra/os de Desarrollo Social, Economía, Trabajo y el Director de OPP. Asimismo, se expuso la visión de los sindicatos, de las ONGs y de la Universidad. Luego se realizaron dos jornadas que mostraron las posibilidades y límites que se encontraban los que comenzaban a gobernar y el posicionamiento de los actores en relación a objetivos, expectativas y estrategias. A mitad de año se realizó un seminario con expertos internacionales para incorporar la reflexión de los países que tenían los que ya llevaban dos o tres años de gobiernos progresistas en el desafío de instalar una estrategia de desarrollo social alternativa al modelo de los 90. Finalmente, se realizaron dos jornadas posteriores a la discusión del presupuesto, con el Plan de Emergencia en marcha e identificación de posibilidades y límites en un escenario encaminado al Gabinete Social como marco de articulación entre la emergencia y el largo plazo de las políticas sociales.<sup>2</sup>

---

2 Ver participantes en página 2.

b.

## Cómo se comienza e ingresa al Gobierno

El marco en que se instala un espacio de análisis y reflexión es la identificación de prioridades y objetivos de mediano y largo plazo en el pasaje del «QUÉ» al «CÓMO» de la estrategia de desarrollo social. La pregunta estructurante fue ¿cuál debe ser la relación entre posibilidades, iniciativa y oportunidades para que haya desarrollo integral en la implementación de políticas sociales que se reinstitucionalizan con voluntad y consenso político pero en conflicto respecto a su diseño?

Desde esta perspectiva, rescato alguno de los puntos destacados de las intervenciones realizadas por algunos integrantes del actual gobierno, antes de acceder al mismo, en donde se da la pauta de las líneas estratégicas y desafíos en desarrollo social que tendrían la/os actuales ministra/os de Desarrollo Social, Economía, Trabajo y el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. A su vez, se señalan algunos aportes en esta línea, realizados en el mismo encuentro por integrantes de la sociedad civil y la academia.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> reunión realizada el 15 de febrero de 2005 como punto de arranque de la propuesta.

**«POLÍTICAS SOCIALES INTEGRALES, UNIVERSALES, CONCATENADAS».**  
**Marina Arismendi [Ministra de Desarrollo Social]**

- ▶ Plantea la necesidad de contar con **políticas sociales integrales, universales, concatenadas**.
- ▶ Afirma que se debe no sólo asistir a los que estén en la emergencia social, sino hacerlos partícipes y protagonistas de un proceso de cambio.
- ▶ Señala la importancia de fortalecer el entretendido social, «entrelazando» el Plan de Emergencia Nacional (PANES) con las políticas sociales, y con todas las instituciones y organismos, para no superponer esfuerzos, ni recursos humanos y económicos.
- ▶ Se detallan los siete componentes básicos del Plan de Emergencia:
  - a. Ingreso Ciudadano, o renta básica. Se constituye como ingreso monetario pero a la vez ingreso al sistema. El Estado le da los instrumentos para luego poder salir por sus propios medios y a la vez, compromete al protagonista a cumplir con algunos derechos que tiene –pero que hoy todavía no sabe que los tiene, u otras veces ha olvidado cómo se ejercen esos derechos–, como la educación (tanto del protagonista como de su familia, la concurrencia a los locales de enseñanza primaria o de enseñanza media), la atención primaria de salud y el control permanente de médicos, y a su vez el trabajo comunitario.
  - b. Trabajo por Uruguay, como experiencia laboral, con un ingreso mayor que el Ingreso ciudadano, como incentivo al trabajo transitorio.
  - c. Plan Alimentario, inicialmente se van a mantener comedores y merenderos, pero con el objetivo de erradicarlos.
  - d. Plan Sanitario, como la Atención Primaria de la Salud, siendo parte de los compromisos mutuos de los protagonistas del PANES.
  - e. Situación de los tugurios, asentamientos y pensiones; trabajado en conjunto con el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.
  - f. Personas en situación de calle, ampliación de los hogares diurnos, hogares que admitan familias, personas en situación de vulnerabilidad.
  - g. Escuelas de contexto crítico, buscando incentivar los «éxitos» en índices de repetición.

**«DESARROLLO INTEGRAL: ESTABILIDAD PARA CRECER CON INCLUSIÓN SOCIAL. INVERSIÓN ES EMPLEO.» Danilo Astori [Ministro de Economía y Finanzas]**

- ▶ Concepto de **desarrollo integral**, balanceando aspectos económicos y sociales, no subordinando la política social a la política económica, sino que son dos aspectos que deben desarrollarse juntos, desde la orientación fundamental de la conducción a poner en práctica por el gobierno no habrá una política social subordinada.
- ▶ Plantea el abordaje del tema social desde dos perspectivas: una es la *perspectiva de urgencia* o emergencia, y otra es en el mediano y largo plazo, *el estructural*, el que genera condiciones de larga duración en la sociedad. Es absolutamente fundamental tener claras las dos perspectivas, y encontrar cuáles son *los puentes* entre una y otra.
- ▶ Creación de un Ministerio de Desarrollo Social, para atacar institucionalmente las graves fallas de las políticas sociales en el Uruguay hasta el presente: falta de coordinación, deficiencias institucionales, vacíos, superposiciones e ineficiencias que la han caracterizado.
- ▶ Situación económica del Uruguay con escaso margen de maniobra, y la necesidad de demostrar *que un gobierno de izquierda también puede ser riguroso desde el punto de vista fiscal*.
- ▶ Plantea la necesidad de generar un *gran impacto de confianza* en la fase inicial de acción del gobierno, ya que cuenta con pocos recursos y debe elegir bien sus *prioridades*.
- ▶ **Estabilidad para crecer con inclusión social**, buscando generar las posibilidades necesarias y suficientes para abordar con perspectiva de mediano y largo plazo los cambios es-

tructurales que tendrán que llevar adelante el conjunto de áreas relacionadas con la sociedad uruguaya.

- ▶ Contar con mayores inversiones como una herramienta fundamental de política social, desde la cual se puede pensar en mejorar la vida de los uruguayos, con más y mejor trabajo. ***Inversión es empleo.***
- ▶ Modificación del sistema tributario, con tres orientaciones:
  - ▶ criterio de justicia: lograr un mayor apego entre el sistema tributario y la capacidad de los uruguayos para pagar impuestos

- ▶ criterio de eficiencia: menor número de impuestos
- ▶ criterio de coherencia: con el objetivo de crear más y mejor trabajo

En el centro de esta reforma estará el impuesto a la renta de las personas físicas, buscando mejorar el equilibrio entre tributos directos e indirectos.

### «FORMAS DE DESARROLLAR LA PRODUCCIÓN Y EL TRABAJO.»

**Eduardo Bonomi [Ministro de Trabajo y Seguridad Social]**

- ▶ Plantea que la mejor política social es el trabajo, la *política de desarrollo social en última instancia, está vinculada al trabajo*, y a la vez está vinculada al desarrollo económico del país; como responsabilidad clara del gobierno.
- ▶ Una de las prioridades del Ministerio estará en los cometidos de la Dirección Nacional de Empleo, si bien se podrán impulsar políticas activas contra el desempleo, *«el trabajo se generará como el resultado del desarrollo de políticas productivas, comerciales, de la reactivación económica del país.»*
- ▶ Una de las posibilidades que se plantean es la ley de cooperativas, que permite combatir el cierre de fuentes de trabajo con participación de los trabajadores y utilizando fondos de desempleo.
- ▶ Maneja la posibilidad de utilizar los fondos del Seguro de Desempleo para mantener empresas.
- ▶ Creación y fortalecimiento de la pequeña empresa y micro empresa, rejerarquizando y complementando los programas existentes con cooperación del exterior para el desarrollo de microcréditos que permitan sostener las empresas así creadas, y a la vez buscar generar ámbitos tripartitos con representantes del gobierno, de los trabajadores y de la pequeña y mediana empresa.
- ▶ Se buscará encontrar ***formas de desarrollar la producción y el trabajo***, para que de esta forma las políticas sociales puedan ser complementarias y no compensatorias de todo el proceso.

### «NECESIDAD DE CAMBIOS ESTRUCTURALES.»

**Carlos Viera [Director Oficina de Planeamiento y Presupuesto]**

- ▶ Plantea la existencia de contraposiciones falsas en su gran mayoría, entre política social y política económica, entre política social y asistencialismo, entre política social universal y focalizada, entre políticas sectoriales y globales, entre políticas destinadas a sectores de riesgo y que excluye a otros sectores, entre jóvenes y viejos, entre pobres e indigentes.
- ▶ Una *estrategia de integración social* de la sociedad uruguaya, no debe perder de vista el objetivo central y de largo plazo. Una sociedad integrada implica el combate a la pobreza, el combate a la discriminación, el combate a la desigualdad, a través de instrumentos económicos como la distribución equitativa del ingreso y la redistribución del ingreso, vía la tributación, vía el gasto público y vía la seguridad social.
- ▶ Plantea la necesidad de concebir un plan social integrador y permanente, más allá del PA-

NES, que signifique la creación del empleo y tener una proyección económica acorde con el desarrollo, con niveles de inversión y empleo que permita que las personas tengan atención de sus problemas más allá de la asistencia.

- ▶ «Se trata de *tender puentes*. *Tender puentes* entre lo económico y lo social, *tender puentes* entre el corto plazo y el largo plazo, *tender puentes* entre el desarrollo local y el desarrollo nacional, *tender puentes* entre lo sectorial y lo global.»
- ▶ Entre los desafíos en el corto plazo se encuentra el hecho de que el PANES no se convierta en un «acostumbramiento» de ciertos secto-

res al asistencialismo, o que genere derechos adquiridos que luego sean demandados sin una contraparte de esfuerzo de los individuos por salir de esa situación. Tener en cuenta la eficiencia de dicho Plan, que se identifique la población objetivo, y que se acceda a ella en tiempo y forma. A su vez, considerar que si no se realiza adecuadamente la formalización de la inclusión, se pueden generar «bolsones» de informalidad.

- ▶ No perder de vista la **necesidad de los cambios de estructura**, «porque a la larga si no se cambian las estructuras no vamos a generar los cambios que la sociedad uruguaya requiere».

### «PARTICIPACIÓN CIUDADANA ESTRATEGIA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL». *Integrantes de la Sociedad Civil y la Academia*

#### ONGs<sup>4</sup>

- ▶ Se consideran a las políticas sociales como parte del desarrollo social de un Estado moderno, no sólo restringidas a las del trabajo, sino que deben ser articuladas en el eje de derechos mucho más amplios, que tienen que ver con los derechos de la ciudadanía, los derechos de la infancia, de la adolescencia, los derechos de las mujeres, etc.
- ▶ *La participación ciudadana es una estrategia política de desarrollo social y ciudadanía que involucra a todos los sectores*, y supone inversiones en recursos humanos y mecanismos de comunicación, para generar participación a todos los niveles.
- ▶ Se plantea como gran desafío de este gobierno el involucrar en el proceso a la gente y a todas las energías disponibles en el proceso de cambio, para así convertirse en el gobierno de la innovación.

#### PIT-CNT<sup>5</sup>

- ▶ Considerar el tema de la desocupación, la cual avanza en niveles etarios (jóvenes) y a nivel de género (mujeres). Vinculado con esto, se encuentra el deterioro del salario y del ingreso. También la negociación colectiva y libertades sindicales, para mejorar las condiciones laborales.

#### Universidad<sup>6</sup>

- ▶ *La Universidad tiene que cumplir un rol de Universidad del Estado*, para que lo que se produzca en la Universidad esté conectado con un proyecto de Estado. Esto está vinculado, con la formación profesional universitaria, aproximándose a un mundo que tiene urgencias, con un ámbito de formación de profesionales y de ejercicio académico. *La Universidad debe reformarse y modernizarse a sí misma, mirando para un proyecto de Estado y un proyecto de país.*
- ▶ La gobernanza como modelo de gestión donde los otros, la sociedad civil, los que no están en el gobierno, son condición necesaria para que funcione. Tiene que haber un rol de gobierno que integre como función de gobierno el papel de algunos actores de la sociedad civil, generando un cambio en el modo de gobernar.
- ▶ *El territorio pasa a ser un factor clave*, se debe contar con recursos societales, institucionales, organizacionales, que están distribuidos por el territorio y que no se controlan de la misma manera. Se deben superponer los mapas del país sectorial (el país de los ministerios, de las políticas sectoriales: salud, educación, vivienda, seguridad, etc.), con un mapa territorial.

4 Síntesis de lo expuesto por Lilian Celiberti de ANONG con aportes de otros integrantes.

5 Síntesis de lo expuesto por Juan Castillo, integrante del secretariado del PIT CNT.

6 Síntesis de lo expuesto por María Elena Lournaga, Instituto de Ciencia Política.

Desde el punto de vista de los futuros integrantes del gobierno, coinciden en una visión de desarrollo integral, en donde se articulan tanto los aspectos económicos y los sociales, sin que uno este subordinado al otro, sino buscando «*puentes*» entre ellos, y vinculación de la política social con el trabajo y el desarrollo productivo. A su vez, consideran prioritario construir una política social integradora, que incluya tanto la perspectiva de corto plazo, como puede ser el Plan de Emergencia, con políticas de largo plazo de combate a problemas sociales estructurales como la pobreza y la exclusión social. También señalan la importancia de la participación de los distintos actores en el diseño de estas políticas y el rol de los ciudadanos en apropiarse de las mismas como protagonistas del cambio.

La estrategia de gobierno pretende superar una visión de Política Social subordinada en el sentido que la política social esté únicamente concebida para corregir los malos efectos que genera una política económica equivocada, sino por el contrario que esté integrada a una estrategia de desarrollo equitativo.

Los integrantes de la sociedad civil y la academia, reafirman la concepción de las políticas sociales como parte del desarrollo integral de la sociedad, vinculándose a los distintos sectores productivos e integrando la visión sectorial del país con una visión de tipo territorial. Asimismo, consideran clave el *diálogo social* y la participación ciudadana en esta estrategia de desarrollo integral, involucrando a los distintos sectores de la sociedad civil, generando un cambio en el modo de gobernar.<sup>7</sup>

---

7 Ver: «El Progresismo y la Ampliación Democrática: Un campo de Disputa por el Poder de Representación de lo Popular y lo Democrático. Una aproximación a las relaciones entre el gobierno progresista y la sociedad civil en Uruguay desde una perspectiva regional comparada», Rafael Sanseviero, Fesur, diciembre 2005.

# C.

## Gobernancia: rol del Estado, Gobierno, Sociedad y Participación

La preocupación sustantiva de los actores estuvo en el **cómo** pasar de la emergencia a la protección social integral, pero la interrogante de fondo parece ser: **¿qué** rol deberá tener el Estado y **qué** rol deben cumplir la economía y la sociedad en la construcción de las políticas de desarrollo social?

En el 2004 el diagnóstico de la ingeniería institucional del Estado uruguayo era una alta feudalización, fragmentación brutal por lo particularista y partidizada que se había transformado en la gestión de todas las políticas condicionando al nuevo gobierno. Esta realidad se busca superar en el 2005 primero con un objetivo político que se plantea en las grandes reformas, en la formulación del presupuesto nacional, la iniciativa del Compromiso Nacional y los Consejos de Salarios. El liderazgo de transformación del Estado parece estar habilitado por la rotación de partidos, puesto

que ha ganado un partido con mayorías suficientes para no tener que negociar pactos con otros como supuestamente era el problema que tenían blancos y colorados. El Encuentro Progresista tiene hoy problemas internos de cómo va a negociar algunas cosas pero sigue mostrando un liderazgo fuerte para tomar decisiones y la capacidad de formular el objetivo político jerarquizado.

Respecto a una estrategia de desarrollo social y particularmente a las políticas sociales, algunos actores plantean, la falta de claridad en el objetivo planteado, si es el Plan de Emergencia o la formulación de un nuevo sistema de protección social, quien toma la decisión y cómo se transversaliza en la estructura del Estado la gestión de las políticas. Esto se ve retroalimentado por la lógica de las inercias y el cuerpo real y no ideal del Estado vigente que se ha comenzado a cambiar.



El otro nivel es la cuestión centralidad – territorialidad. No hay posibilidad hoy de aplicar políticas sin, por una lado tener una articulación nacional, con una característica de articulación entre lo económico y lo social, y por otro lado la territorialidad, actores de la sociedad con las estructuras municipales y nacionales que van a tener que estar transversalizadas justamente con un objetivo político y con gestores que ten-

gan capacidad de trabajo en red, si no, no funciona. El tema de la ingeniería institucional o de la gestión de las políticas depende de objetivos políticos, de gestores que tengan capacidad de tomar decisiones, transversalidad y articulación entre territorialidad y actor central, y ahí es necesario ver cuál será el rol del ciudadano: ¿es un mero receptor, o un mero beneficiario o un sujeto de derechos y compromisos?

Teniendo en cuenta que la necesaria reforma del Estado no será de un día para el otro, hay que valorar, entre otros aspectos:

- ▶ Si el peso de las inercias se visualizan en la estructura del Estado, y si las formas de complementariedad entre Estado–sociedad civil y Estado–Estado pueden adquirir una lógica política distinta en un periodo de gobierno .
- ▶ Si se logra un marco de diálogo, de capacidad de reflexión en el caso podemos visualizar nudos de conflicto, que deban generar capacidad de reposicionamiento en todos los actores, tanto del Gobierno como de la sociedad, para lograr la capacidad de ver las posibilidades y límites de una estrategia de desarrollo social.
- ▶ La discusión que se ha posibilitado como masa crítica, permitiría habilitar la demanda o la búsqueda de que el Gobierno instale otras instancias de diálogo Estado–sociedad civil o Estado–Estado.
- ▶ Hasta que no se logre transversalidad Estado–Estado y Estado–sociedad civil, no se transfor-

ma en capacidad de palanca para generar el cambio de las inercias.

- ▶ Múltiples escenarios están mostrando que visualizar desde los distintos actores, dificultades y conflictos, reclaman instancias de negociación, para que se procesen de manera distinta. Debe reconocerse la interlocución de los actores.
- ▶ El reposicionamiento ha llevado a que no se midan ahora de la misma manera los actores, que en la búsqueda de conquistar el Gobierno. Las alianzas de agenda no tienen que ver solamente con circunstancialidades de acceso a los Gobiernos.
- ▶ No perder la posibilidad de transformar la ciudadanía y que la ciudadanía sea un actor transformador. Desde esta visión, hay que plantearse cómo se rescata desde un lugar distinto, a los actores de la sociedad, para que transformen efectivamente la sociedad.

## Ciudadanía y Participación

La izquierda política hoy se convirtió en institucional ocupando el gobierno, instalando preocupaciones vinculadas a la expectativa de signos rápidos en cuanto al nuevo relacionamiento entre el Estado y la sociedad civil. Tanto quienes tienen responsabilidades políticas como la misma estructura tecnoburocrática del Estado, se han imbuido de un nuevo estilo que conlleva un foco de conflicto con la larga tradición de opositora y dinamizadora de la sociedad.

Hoy en Uruguay estamos frente a un nuevo escenario de institucionalidad política de izquierda, frente a una sociedad civil que ha cambiado: diversa, heterogénea, asimétrica, que busca ser voz, participar pero no sabe como reposicionarse al no ser parte del gobierno pero si del objetivo político macro. Por tanto, un elemento básico será **complejizar el análisis**. Las miradas deben ser tan complejas y tan diversas, que tiene que haber un análisis del diseño de las políticas y de poder incorporar esa complejidad, más allá del necesario pragmatismo del gobernar.

En la medida que el tema de la participación está incorporado, se toma como uno de los grandes ejes del programa de gobierno: la **democratización de la sociedad y del Estado**. Y no significa solamente la desconcentración del Estado, sino que implica un proceso efectivo de democratización de la sociedad, se transforma en conflictivo a la interna del espectro progresista y de la sociedad uruguaya.

Esto hace a una integralidad que está entre las políticas sociales, entre la política económica y la política de democratización. La jerarquización de la participación como algo estratégico, es uno de los ejes principales del programa a cumplir por la fuerza política y por los actores sociales, no un aspecto secundario o parcial. Implica afrontar las debilidades que existen hoy en cuanto a la participación social, y transformarlas positivamente. Hay que pensar en una **transferencia de poder**, desarrollar una estrategia, que en temas de emergencia no sólo focalice sino que se integre con políticas universales. Los temas de salud y educación son claves en este plano, como partes de un proceso de cambio estructural. Si bien puede haber peligro de institucionalización, también es cierto que el movimiento social, si no tiene ámbitos en los cuales pueda actuar se enfrenta a demasiados obstáculos, a demasiadas dificultades para desarrollar un nivel de fuerza mayor.

En este ámbito, es importante la relación que se abre entre el gobierno y el movimiento social. Se desea que esa relación, aunque esté signada por el conflicto, sea constructiva, porque de ella depende que un proyecto de transformación sea sustentable; uno de los problemas es cómo armar **mecanismos de participación sustentables**.

Por tanto se debe generar una **nueva cultura**, que vincule al Estado y a la sociedad civil a la **democracia participativa**. Y esto es un tema de capacitación y formación permanente, ya que implica determinar cómo nos educamos e informamos para ello. Debemos cambiar estilos de convivencia y perspectivas de la gente. Y aquí entramos en el tema de la **comunica-**

**ción social**, para posibilitar la construcción de una cultura distinta que no ha encontrado aún los catalizadores que generen las sinergias necesarias.

Otro problema es cómo enfrentar las contradicciones del reclamo de la sociedad y los **grupos corporativos**, que son muchas veces los que están más cerca de la izquierda y de las autoridades del gobierno. Modificar estas cuestiones, por ejemplo en la salud donde hay una trama de corporativismo muy fuerte, implica gestar nuevos actores que hoy no están incidiendo, y que en este caso concreto son los usuarios del sistema de salud.

Para la mayoría en este proceso de transformación, las *dimensiones étnicas, de género y raciales* son una deuda histórica de este país, no sólo como categoría de análisis, sino como parte de esa construcción que nos debemos dar como sociedad civil organizada, como parte del nuevo gobierno y de la intelectualidad, y que también tiene que ver con la pobreza crónica y con la emergencia social para no reducir el tema a la mera materialidad.

Para algunos participantes si pensamos en el Plan de Emergencia y en las tradiciones culturales de nuestro pueblo, la gente se encuentra con un nivel de esperanza fuerte, de expectativa nueva, que no debe perderse. Cuando en el '88 / '89 se hicieron los planes para la descentralización de Montevideo, hubo un momento que se dijo «basta de discutir qué», «discutamos cómo», y de ahí salió el documento 6 que hace centro en todos los temas de la participación y la descentralización (entendida como imprescindible). Sin embargo el pasaje de lo local a lo nacional genera realidades nuevas que no pueden ser extrapoladas como se ha visto en la región.

En el Plan de Emergencia pueden ser importantes los Consejos que puedan gestarse en cada departamento, para priorizar cuáles son los problemas más significativos. Eso no se puede definir desde una estructura centralizada desde Montevideo y no se puede definir sólo desde el Estado, reclama de una nueva participación de la sociedad.

## VALORACIÓN DE EXPERIENCIAS PREVIAS DE PARTICIPACIÓN DE LA IZQUIERDA EN EL GOBIERNO

- ▶ En la experiencia de descentralización y participación en Montevideo, uno de los problemas que se dieron fue la dualidad entre Juntas Locales y Consejos Vecinales. Es importante tener esto en cuenta frente a la preocupación de que en este período, el proyecto en el interior del país se base en Juntas Locales Electivas, que puede significar reproducir representación partidaria local.
- ▶ Se advierte el peligro de caer en la transformación de los centros comunales en solo servicios desconcentrados. También surgen problemas de liderazgos autoritarios y no democráticos a nivel barrial y de los mismos centros comunales.
- ▶ El PIT-CNT tiene una responsabilidad para aportar en el tema de la participación, desde los plenarios intersindicales. También hay una experiencia rica de intersociales en el interior de las movilizaciones por los plebiscitos nacionales. Asimismo las formas alternativas de participación social, como las instituciones religiosas y sociales con arraigo local en todo el territorio
- ▶ Otra experiencia fuerte y muy positiva de participación es la del BPS, en cuanto a la participación de los sectores sociales en la Dirección del aparato del Estado. No es contradictoria, sino que apunta a algunas de las debilidades que existen en cuanto a la descentralización como participación territorial de la base, la que se enfrenta a un conjunto de trabas, y si no tiene mecanismos de incidencia a nivel de la conducción va a encontrar grandes limitaciones.
- ▶ Es necesario tomar, en cuenta en las formas de gobernar, las dificultades de gestión y resistencia a los cambios en algunos sectores de la Universidad de la República.
- ▶ La experiencia de Brasil con un Consejo donde las organizaciones sociales se fueron aglutinando, fue una herramienta importante al comienzo del gobierno de Lula, y puede servir como ejemplo.

### Participación, gestión y legitimidad de las Políticas Sociales

En general las políticas sociales están mal vistas en nuestro país, porque tradicionalmente han sido mal usadas y políticamente manipuladas, pero son una modalidad posible en un proyecto de desarrollo. Para el **mejoramiento de la legitimidad** de las políticas sociales, se plantea incorporar a todas las políticas públicas principios básicos tales como:

- ▶ Coparticipación o representación de sectores de la sociedad civil dentro de las po-
- ▶ líticas. La participación genera efectos más allá de la restricción de recursos, pero hay que darle un canal. (Por ejemplo los presupuestos participativos).
- ▶ Fortalecimiento de la transparencia de las políticas públicas. (En Río Grande-Brasil se puso una cláusula sobre la «responsabilidad social de las políticas públicas», obliga a que toda política estatal, no sólo la que aparece bajo el término política social, dé cuenta de cuál es su aporte, su contribución a la sociedad).
- ▶ Coordinación de los organismos del Estado con el Ministerio de Desarrollo Social,

**Vincular la visión de desarrollo con inclusión y participación implica que hay que dar una discusión mientras se implementan las políticas condicionadas por la forma en que se encuentra el aparato Estado, se gestiona el territorio, y a la vez como se relacionan hoy Estado y sociedad. El cambio de objetivos políticos como de gestión y el descentralizar encontrarán grandes problemas si no hay un plan estratégico de integración distinta a la actual.**

para resolver el tema de su transversalidad (puede ser que es una ventaja y a la vez un problema).

- ▶ Precisar las relaciones entre emergencia y desarrollo. Tener en cuenta los diagnósticos realizados, sistematizarlos, realizar un «balance social» sobre la deuda social acumulada, previo a la intervención. Esto permitirá identificar metas que competen a distintos organismos sociales.
- ▶ Estrategia de comunicación para la legitimación del Plan de Emergencia a nivel de la opinión pública, teniendo en cuenta que los tiempos de aplicación no van a ser los mismos que los tiempos políticos.
- ▶ Identificación de la población objetivo. Precisar los conceptos y las variables para prever la intervención.
- ▶ Implementación de sistemas de monitoreo de impacto.

d.

## El proceso actual de la Región

Retomando el aporte de la región en el aprendizaje de la formulación de estrategias de mediano y largo plazo en los gobiernos progresistas se visualizan algunos núcleos comunes que desafían la conformación de una estrategia estructural de desarrollo social. Son de destacar los ejes que se entrecruzan en la construcción de una política de desarrollo integral: desarrollo social–empleo–trabajo–previsión (protección–seguridad social)–economía social, salud y educación.

El análisis de expertos en políticas sociales, a mediados del 2005, permitió visualizar conflictos, aciertos y errores, pero sobre todo prioridades que van estructurando incrementalmente un paradigma mixto en transición que aún no muestra si consolidará o no procesos de desarrollo con crecimiento y distribución equitativa de forma activa y progresiva.

### «POSIBILIDADES Y LÍMITES DE LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO SOCIAL DE LA REGIÓN».

Lena Lavinas<sup>8</sup> [Brasil]

- ▶ Plantea las posibilidades y los límites de las estrategias de **desarrollo social en la región**, reflexionando sobre temas de redistribución, concentración del ingreso y patrimonio de los recursos. A su vez, cuestiona cómo hacer para garantizar niveles elevados de inversión social.
- ▶ Señala la existencia en la región de los llamados **Programas de mínimos sociales**, entre los que destaca como ejemplo:
  - ▶ **Beneficio de Prestación Continuada:** consiste en que todas las personas ancianas que viven con familias donde el ingreso per cápita es menos de la mitad del salario mí-

8 Economista, con doctorado en la Universidad de Paris III. Profesora adjunta del Instituto de Economía de la Universidad Federal do Rio de Janeiro, en donde da clases a graduados y post-graduados. Trabaja con política social, diseño de programas sociales de combate a la pobreza, evaluación de impacto de programas sociales, desigualdades y mercado de trabajo.

nimo, pueden recibir un salario mínimo por mes. Indica que este beneficio empieza a tener **real impacto redistributivo** en Brasil, ya que si se retira este beneficio, la pobreza pasa en Brasil de 33% a 45%, de la población. El impacto es muy grande porque el valor del beneficio es alto y por el alcance de la cobertura («todo anciano pobre»).

- ▶ **Bolsa Familia:** es un programa de mínimos sociales que se está sosteniendo con una transferencia de ingresos muy pequeña, de un promedio de 70 reales (U\$S 25) para cada familia. Señala que si bien hay 6 millones de familias que reciben este beneficio, **no hay ningún impacto redistributivo**.
- ▶ Con respecto a este punto, señala que uno de los problemas es que se habla de la **pobreza** como un fenómeno circunscripto a una **cuestión de ingresos**, para lo cual se van a garantizar valores mínimos de transferencia. Esto lo que hace es transferir para los más pobres (bajo muchas condiciones), un mínimo de supervivencia para regular de forma estática la pobreza. Y esto lo considera grave, porque lo que se necesita son posibilidades de redistribución. Plantea que lo estudiado en Brasil, y los análisis del IDE del programa Jefes y Jefas de hogares en Argentina, entre otros análisis desarrollados en otros países, muestran que esos programas, por el tipo de diseño, por el valor del promedio del beneficio, no tienen gran impacto, a la vez que los recursos, escasos, tampoco van para las inversiones locales.
- ▶ En lo referente a la **gestión de la lucha contra la pobreza** pueden entenderse dos dimensiones:
  - ▶ Una dimensión de la **gestión social de riesgo** es que se hacen programas que tienen un perfil residual, con pocos recursos y con una serie de condiciones. Pero basta que la gente mejore un poquito su vida, esté por encima de la línea de pobreza para que tenga que salirse del programa. Se está siempre en situaciones de más focalización, dificultades de selección de los

más pobres dentro de los pobres, y se termina sin medios para evaluar los resultados, los verdaderos defectos que tienen estos programas. En su opinión, los gobiernos de Latinoamérica, están cada vez más comprometidos con este concepto de la **gestión social de riesgo** del Banco Mundial: **garantizar a los más pobres, medios de supervivencia dentro de una economía de mercado**.<sup>9</sup> Garantizar a la gente un mínimo para que puedan resolver los problemas de las fallas del mercado, lo que implica: la economía de mercado tiene que funcionar, y se tienen que reducir los riesgos de las personas, pero también las fallas de mercado.

- ▶ Otra dimensión de esta política es, **garantizar a los más pobres acceso a los activos**. Pero el riesgo del crédito es muy grande, entonces las políticas de microcréditos para los pobres intentan llegar a los que puedan ofrecer alguna seguridad, el reembolso mensual debe ser automático, de sueldo o beneficio. Quienes tienen acceso al microcrédito, son exclusivamente los ancianos con derecho a una jubilación. En el sector **Salud**, se resume en garantizar a los grupos más vulnerables, por algún tiempo, un mínimo social muy bajo, cada vez más desvinculado de otros precios reguladores en el mercado en general, y sin garantizar ningún tipo de inversión social.
- ▶ Finalmente plantea una serie de **dificultades** a los cuales se enfrentan los gobiernos de Latinoamérica, los cuáles enfrentan muy poca autonomía para tomar decisiones. Por un lado se encuentra el tema de la **redistribución**, la cual no está en las agendas internacionales ni en las nacionales y hay que pensar en mecanismos de generarla, frente a una dinámica de reconcentración de los ingresos muy grande. Por otra parte, no hay política de vivienda, de saneamiento básico, no hay dinámica de mercados de trabajo. Insiste que es necesario canalizar energías, debates, recursos, mayor integración, para colocar en la agenda la cuestión principal de la redistribución.

9 Simultáneamente se da el fenómeno de privatización de los servicios públicos. Los contratos permitieron que las tarifas suban más rápidamente que la tasa de inflación. Esto se debe al hecho de que se cambiaron las tarifas, antiguamente se tenían tarifas que eran proporcionales al tipo de consumo. Con la gestión de los **mínimos sociales** se crea la **tarifa social**, se puede gastar un mínimo y se paga muy poco. Pero los pobres consumen mucho, porque tienen equipamientos ineficientes.

## «UNA ALTERNATIVA: LA ECONOMÍA SOCIAL».

José Luis Coraggio<sup>10</sup> [Argentina]

- ▶ La **economía**<sup>11</sup> es el sistema que se da una sociedad, para definir, movilizar, distribuir, gestionar y organizar recursos, con el fin de satisfacer trasgeneracionalmente las necesidades legítimas de todos los miembros de esa sociedad o comunidad. Las necesidades legítimas implican un proceso democrático de discusión, evaluación y valoración, de las pretensiones de necesidad de los distintos miembros de la sociedad. Por otra parte, la característica de trasgeneracional indica que somos responsables no sólo de satisfacer las necesidades de los actuales miembros de la sociedad, sino también de las futuras generaciones.
- ▶ Señala que para resolver las necesidades de la sociedad, la propuesta del **mercado total** es la que últimamente ha predominado, y es la que ha generado destrucción, polarización y desintegración social, empobrecimiento, desempleo y precarización del empleo. Esta propuesta vino acompañada de las **políticas sociales focalizadas** en los más pobres: no garantizar derechos universales, sino asistir a los más necesitados. Los procesos de revoluciones tecnológicas de la información y de financiarización y globalización de los mercados, dieron como resultado la **autonomización** de la economía respecto de la sociedad.
- ▶ En contrapartida, de esto afirma que surge la propuesta **de Economía Social (o solidaria)**: es una economía que produce otra sociedad, más igualitaria, más equitativa, donde la ecuación entre libertad e igualdad se resuelva adecuadamente, donde haya lugar para las iniciativas, pero que estén garantizados los derechos humanos de todos los ciudadanos y que el Estado (democrático), se haga cargo de eso. La propuesta en la cual se ubica dice: **sociedad sí, pero sin la política y el Estado, será imposible**. Sin los recursos políticos y la posibilidad de movilización de recursos que tiene el Estado, sin las funciones de cambio de normatividad que tiene que impulsar el Estado, sin los cambios en la política fiscal, sin la producción de bienes públicos, es muy difícil que lo podamos hacer sólo con ONGs, con Organizaciones sociales de base, se necesitan los dos elementos.
- ▶ Indica como el objetivo inmediato **garantizar la subsistencia de todos** y esto debe estar incorporado en la estrategia política. Para ello la forma más fácil y eficiente es la **redistribución de ingresos**: reorganizar el sistema de salud, el sistema de educación, los sistemas de alimentación y de seguridad, dar subsidios monetarios a los más pobres. Una redistribución básica universal implica modificar la política fiscal, recaudar a los que más tienen, y poder generar los recursos para esto. A su vez, hay que volver a pensar en una reforma agraria, en una reforma del sistema financiero, encarar una política fiscal que fomente que el capital pase de la forma especulativa, a la forma productiva. También señala la importancia de cambiar el sistema educativo, ya que el sistema vigente forma gente dependiente del Estado, de un trabajo asalariado, y no desarrolla capacidades de creatividad autónoma.
- ▶ Plantea poner en marcha un **Programa de Desarrollo** de una economía social y solidaria, basado en las viejas formas de las cooperativas, y con nuevas formas, generando nuevas redes, centrada en el trabajo asociado autónomo de la lógica del capital, en lo que hace a la producción. Esto incluye la gestión participativa de los recursos públicos, porque estos son gestionados de modo democrático, que se decidan las prioridades y se participe en la gestión continua.
- ▶ En esta línea, se encuentra la idea de generar desde los niveles locales, subsistemas de producción y reproducción, a partir de las necesidades locales, poner en marcha un proceso de **desarrollo endógeno**. Estos sistemas locales o regionales, necesitarán algún tipo de protección que no la puede dar solamente el Estado nacional, prohibiendo la importación de determinados productos, hará falta sobre todo **protección cultural**. Los intereses particulares, la solidaridad y protección mutua resultan funcionales a intereses cuya legiti-

<sup>10</sup> Director de la Maestría en Economía Social, Universidad Nacional de General Sarmiento (Argentina). Economista. Coordinador de la Red de Políticas sociales urbanas URBARED. Coordinador de la Red de Investigadores Latinoamericanos de Economía Social y Solidaria (RILESS)

<sup>11</sup> La economía es una construcción social, histórica, no un fenómeno natural invariante.

dad debe ser democráticamente establecida. Por tanto, la cuestión de los valores debe necesariamente entrar.<sup>12</sup>

Con respecto a las políticas progresistas, señala que no pueden ser focalizadas socialmente, dirigidas a los pobres e indigentes. Deben recupe-

rarse las bases programáticas de los derechos universales. Las políticas públicas debe recuperar su carácter pluriclasista. Se debe contar con un programa democrático para el desarrollo de la economía social, de la economía pública y para la economía empresarial.

## «LA PREVISIÓN SOCIAL EN TIEMPOS PROGRESISTAS».

**Jaime Ruiz –Tagle<sup>13</sup> [Chile]**

En primer lugar, plantea que si bien se sostiene que los sistemas de seguridad social está en crisis, existe un conjunto de factores que anteceden a estos sistemas, y que afectan a la Seguridad Social:

**a. Cambios demográficos:** envejecimiento creciente, gran aumento de las personas que pasan la edad legal de la jubilación, gran disminución de los nacimientos.

**b. Problemas del mercado laboral:** altas tasas de desempleo, incremento de la informalidad, bajos salarios, alargamiento del tiempo dedicado a los estudios. Todo esto, contribuye a disminuir el número, la frecuencia y el monto de los aportes a la Seguridad Social.<sup>14</sup>

**c. Problemas socio-políticos:** gran resistencia al cambio por parte de sectores sociales poderosos, favorecidos por sistemas de Seguridad Social constituidos en otros tiempos.

**d. Problemas socio-culturales:** incorporación creciente de la mujer al mercado de trabajo, mayor movilidad geográfica a nivel nacional e internacional (de manera que el cuidado de los ancianos a cargo de las familias, se hace cada vez más difícil).

**e. Costos crecientes de la salud** asociados al aumento de la tecnología médica.

Plantea que cualquier reforma de la seguridad social debería tener en cuenta estos factores de crisis, ya que los mismos afectan a todos los sistemas.

▶ Con respecto a **la experiencia chilena:** Chile fue pionero en América Latina en las reformas a la Seguridad Social, el cambio se hizo en 1981. Era un esquema de tres pilares: un pilar *solidario básico*, un pilar *contributivo obligatorio* y un pilar *contributivo voluntario*. Este sistema pretendía llegar a la gran mayoría de la población y sustituir totalmente al sistema anterior.

▶ Señala como **logros** de la experiencia chilena:

▶ Sistema unificado: avances hacia la equidad pasan por la unificación de sistemas evitando la dispersión.

▶ Pago de pensiones en el nuevo sistema: indexadas mensualmente, a través de una unidad contable («Unidad de Fomento») reajustada mensualmente<sup>15</sup>.

▶ Las Administradoras han mejorado su gestión, bajando significativamente el costo de

<sup>12</sup> Un ejemplo concreto fue el de las redes de intercambio solidario, las redes de trueque, que mostraron que a partir de iniciativas locales se puede difundir una verdadera institución de la economía solidaria, y generar hasta una moneda local, controlada por los mismos participantes y que sólo se pueda usar en las redes locales nodos de trueque, y por lo tanto alimenta esa sinergia, por la que mucho miles (llegaron a ser un millón) satisfacen necesidades que el mercado capitalista no atiende, aplicando capacidades de producción y organización que ese mismo mercado no valora, comenzando con grupos relativamente chicos y de personas que se encuentran cotidianamente y pudiendo extenderse a redes de redes.

<sup>13</sup> Sociólogo, doctorado en la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica

<sup>14</sup> Según la OIT: (el desempleo: se estima para 2005 un 12,8 % tanto en Argentina como en Uruguay, y menos en el caso de Chile. Si tomamos el caso de la mujer separadamente, las tasas son bastante más altas que el promedio de las masculinas, llegando a un 17 % en Argentina y a un 15% en Uruguay. En los estratos más bajos, la desocupación es más aguda. Evolución de los salarios: los salarios reales en Industria, en Argentina 2000–2003, bajan de 96% a 76% como índice, en Chile están bastante estancados en esos tres años y en Uruguay de 102% a 79%. (Con bajos salarios es imposible financiar pensiones, o un nivel de Seguridad Social elevado). Cotización a la Seguridad Social: en Argentina en el año '90 bajan de un 62% a un 48% promedio, y en Chile del 80% al 6 % entre el '90 y el 2000.

<sup>15</sup> Las pensiones del sistema anterior se reajustan una vez por año.



administración, y a su vez, los beneficios ligados a los aportes ha generado más conciencia y responsabilidad en la gente en cuanto a realizar aportes oportunamente.

- ▶ Los Fondos de Pensión han contribuido al desarrollo nacional, a través del financiamiento de algunas políticas (de vivienda, de concesiones de obras públicas).
- ▶ En lo referente a las **falencias** de la experiencia chilena, señala:
  - ▶ Exclusión: Cerca de un 50% queda afuera de los niveles mínimos de protección.
  - ▶ Se deja de lado toda forma de solidaridad intrageneracional o intergeneracional.
  - ▶ Los costos de administración siguen siendo muy altos.
  - ▶ Rentabilidad: la rentabilidad neta promedio disminuye considerablemente, y para los sectores más pobres estamos en el orden de un 5%. Por lo tanto aspirar a grandes jubilaciones o pensiones, es una ilusión.
- ▶ El costo para el Estado ha sido muy elevado: 4,2% del PBI en los últimos veinte años.
- ▶ Las inversiones de las AFP, no beneficiaron a las pequeñas y medianas empresas, que son las que generan más empleo y un 30% de los recursos está en el exterior.
- ▶ La concentración económica y de poder de decisión es alta y se ha acentuado. Tres administradoras tienen el 79% de los afiliados. El 72% de los activos son grandes consorcios nacionales e internacionales. Los trabajadores organizados no tienen ningún poder en la administración de sus ahorros previsionales.
- ▶ Esta reforma careció de legitimidad desde el origen, fue hecha sin discusión durante la dictadura. Es muy importante que las reformas se hagan con mucha legitimidad social, con discusión parlamentaria y organizacional.

## «UNIVERSALIDAD Y REFORMAS DE LA SALUD EN LA REGIÓN».

**Federico Tobar<sup>16</sup> [Argentina]**

- ▶ Señala que es posible identificar componentes comunes en políticas y propuestas que adquieran características de un nuevo paradigma de políticas sociales, el cual propone «*el acceso universal a servicios y productos de calidad homogénea otorgados en base a principios de ciudadanía*». Dicho paradigma se denomina del **Universalismo Básico**.
- ▶ Dentro de esta propuesta, el **Universalismo Básico en Salud**, debe comenzar con un análisis de la carga de enfermedad del país y en función de esto se deben desarrollar protocolos para cada nivel de atención, y lograr consensos. A su vez, se deberían diseñar kits de instrumental e insumos necesarios, y realizar compras centralizada, y distribución directa a cada servicio en tiempo y forma. Por otra parte, se debería contar con un sistema de información, monitoreo y evaluación, que permita medir el impacto epidemiológico.
- ▶ Plantea el **modelo de gestión clínica**. Se cuenta con tres niveles de gestión: de sistemas (macrogestión), de servicios (mesogestión) y clínica (microgestión). La gestión clínica involucra la mayor parte de los recursos que se utilizan en el sector, entonces tenemos que avanzar en definir cómo se trata al paciente. En esta perspectiva se debe:
  - ▶ Proclamar la gratuidad de las prestaciones.
  - ▶ Fortalecer el primer nivel de atención (los Puestos de Salud). A medida que se mejora la capacidad de respuesta de este primer nivel, disminuye la demanda en el segundo. Los hospitales universitarios y especializados se van a poder dedicar a lo que les es propio, (los casos que tendrán que atender serán muchísimos menos, y los atenderán mejor), y los recursos van a alcanzar.

16 Doctor en Ciencia Política. Master en Administración Pública. Lic. en Sociología.

- ▶ Garantizar el instrumental, que se tengan los insumos. El mejor incentivo para los profesionales de la salud, es permitirles trabajar con las herramientas adecuadas.
- ▶ A su vez, plantea la necesidad de **cambiar un modelo cultural**. Esto requiere por un lado, definir **políticas de Estado** que garanticen el acceso a todos y los cuidados adecuados, asumir que se trata de un objetivo público. Implica cambiar el modelo de atención, intentando desmercantilizar: los servicios, es decir que estos puedan ser prestados por el sector público y si se quiere por el sector privado, pero no configurando un mercado. Por otra parte, requiere cambiar el sistema «perverso» de incentivos, las relaciones de poder, las relaciones entre el cuerpo médico y los laboratorios. Finalmente, también se necesita generar que la gente se apropie del derecho a la salud, promoviendo el control ciudadano, generar espacios de poder popular.<sup>17</sup> En cuanto a la participación de los trabajadores, lograr convencer del cambio, es uno de los elementos claves.
- ▶ Finalmente, señala los logros del **Programa «Remediar» (Argentina)**, como ser:
  - ▶ En un mes, distribuyendo medicamentos gratuitamente a todos los Centros de Salud de primer nivel (5789 en ese momento), estos aumentaron en un 25% la cantidad de consultas.
  - ▶ En tres años, en la Provincia de Buenos Aires, la demanda en consultorios externos de los hospitales, bajó el 62%.
  - ▶ El incentivo para que los ciudadanos consulten donde deben, radica en la gratuidad de la prestación y en llevarse la medicación en el servicio de manera integral también gratuita.
  - ▶ La Provincia sacó médicos de los hospitales, para ponerlos en el primer nivel de atención.
  - ▶ Se ha conseguido un control social muy intenso. Es el programa social con mayor participación de voluntarios (tres mil) que hacen control social. Esto se organiza a través de dos ONGs, Cruz Roja y Cáritas.

**La interrogante que podría sintetizar los aportes de la región: ¿somos capaces, dentro de una perspectiva de mediano plazo, veinte años, una generación, cambiar nuestras sociedades, a tal punto de promover una redistribución estructural? Desde esta perspectiva, se señala:**

- ▶ Las **dinámicas culturales**, son muy importantes. Tenemos que buscar soluciones que respondan a nuestras características, y cada vez hay más convergencia macro entre los países de América Latina a pesar de la crisis que tiene el MERCOSUR.
- ▶ Las **políticas emergenciales**, también son políticas estructurales. Y los diseños que tienen, van a tener impactos muy grandes para la consolidación de otras políticas sociales.
- ▶ El discurso de las diferencias crea diferencias, crea serie de problemas de acceso y de oportunidades. La cuestión es: cuáles son los **mecanismos que reproducen la pobreza**.
- ▶ Esto tiene que ser evaluado, analizado, porque lo más importante es la **dinámica de integración**, de inclusión social, esta dinámica de **creación de autonomía por el trabajo**. Porque el mercado de trabajo también reproduce desigualdades, hay que garantizar **dinámicas de redistribución**.
- ▶ **Relación entre la política y las propuestas**. Para alguna/os tenemos que construir otra economía, tenemos que construir más cooperativas, más mutuales, mostrar que la gente puede resolver el problema del hábitat organizándose, cooperativamente,

<sup>17</sup> En Argentina no hubo ningún reclamo de los piqueteros en temas de salud.

resolver el problema de la salud, de otra manera. Acá emergen tanto en lo positivo la respuesta a que todos los que viven en un territorio deben ser incluidos, pero también emergen las dificultades para generar una estrategia de desarrollo que efectivamente dé cuenta de un proceso de in-

clusión progresiva. Porque de lo contrario nos quedamos en políticas sociales bomberos, y lo que necesitamos es una visualización más abarcativa y este es el gran desafío de las estrategias de desarrollo social.<sup>18</sup>

**Algunas constantes en la región:**

- a. Estrategias de lucha contra la pobreza y la exclusión permanente, lo que ha generado buques insignia de corto plazo.
- b. Reformulación de la Salud, con carácter universal.
- c. Reformulación de la Previsión Social, para la inclusión básica.
- d. Formas de economía que generen sociedad y redes productivas, que aten a lo local y al territorio en la inserción regional y global.
- e. Desafío de las políticas públicas de hacer de los derechos sociales y la igualdad básica la base de un nuevo modelo, que permita enfrentar las inequidades entre sectores sociales y territorios para generar desarrollo alternativo.

---

<sup>18</sup> Ver «Políticas Sociales. De la emergencia a la transformación social» Montevideo, diciembre 2005. Sobre conferencia internacional «Las políticas sociales de los gobiernos progresistas: entre los planes de emergencia a social y la transformación emancipatoria de la sociedad» (Argentina, Brasil, Venezuela, Uruguay y Berlin–Alemania) Casa Bertolt brecha y Fundación Rosa Luxemburgo.

e.

## La reflexión desde lo local

A lo largo del año 2005, emergieron conflictos y propuestas en distintos tiempos: antes de acceder al gobierno, en la etapa de posicionamiento de la nueva administración, inmediatamente de haber asumido y en la configuración de lo existente. Algunos de los conflictos a articular en lo macro han sido los siguientes:

1. Entre la emergencia y las transformaciones estructurales: estrategias de desarrollo social en distintos planos.
2. Alcance de la universalización de derechos. Lo básico e integral de la previsión–protección–seguridad social–salud–educación.
3. Desarrollo integral e inclusivo en lo económico–social: las cadenas productivas y los mecanismos de una economía que forta-

lece la integración social y la participación de los actores económicos y sociales en su desarrollo.

### Entre la emergencia y las transformaciones estructurales

Sobre **la emergencia y las transformaciones estructurales**<sup>19</sup>, se debe pensar en el corto y mediano plazo. Entre la agenda social del nuevo gobierno y las expectativas críticas de actores sociales y académicos emergieron a distinto nivel los temas estratégicos, la nueva institucionalidad (MIDES), la articulación de los ministerios sociales (que confluye en el Gabinete Social) y el rol de las organizaciones so-

---

<sup>19</sup> «Progresismo y alternativas de desarrollo social. Entre la emergencia y las transformaciones de fondo» N. Villarreal, Brecha, 30 de julio de 2004.

ciales y los ciudadanos en la construcción de la política pública social. De igual forma la inmediatez que implicó el comienzo de la implementación del PANES fue altamente jerarquizada en las discusiones de los actores y la opinión pública, también su distinción posible o no del rol que deberá cumplir el MIDES y la transversalidad social en el gobierno y con la sociedad.

### *Estrategias de desarrollo y Políticas Sociales*

Las características estructurales del caso uruguayo son que la composición y la distribución

del gasto social es mayoritariamente de carácter corporativo, ya que se estructura a partir de la Seguridad Social. Si se entiende que el objetivo de las transformaciones en el largo plazo (más allá de atender las urgencias a corto y mediano plazo en el cual todas las políticas puedan estar involucradas) debe tender a un **modelo de Estado Social** al nivel de los desafíos de la democracia social hoy en el mundo, en tal sentido una de las estructuras a reformar en forma más inmediata (desde el punto de vista del gasto y de la estructura institucional) es la *salud* y luego la *educación*.

Antes de acceder al gobierno se visualizaba que se enfrentan dos tareas históricas: priorizar **la agenda social y la democratización social**.

El tema del **desarrollo social** debía vincularse al de **estrategias y planes estratégicos** en otras áreas, a los efectos de aprender de los fracasos y de los éxitos (tanto en el caso regional, en lo nacional como en el área privada y no gubernamental). Lo prioritario es determinar **el proyecto de desarrollo social y cuáles son sus ejes**. Para ello algunas cuestiones importantes a tener en cuenta son: crear otro sistema de relaciones que

tenga que ver con una nueva legitimidad, con una nueva ciudadanía, reconquistar ciudadanía perdida, y el tema de calidad de vida (que en Uruguay ha afectado a muchos sectores, no sólo en los indigentes).

Desde una postura se plantea la necesidad de **descomponer la visión de desarrollo social a largo plazo en proyectos de corto plazo**. Y en estos términos ante el segundo año de gobierno, situar el Plan de Emergencia, y **articular demandas y urgencias** de ciertos sectores, en el corto, mediano y largo plazo.

### *Políticas sociales: transformaciones de fondo y complejidades*

Lo que está en juego para la izquierda es la construcción de una nueva sociedad. El tema de la **atención a la emergencia** tiene su verdadero lugar, si al mismo tiempo estamos pensando y trabajando eficazmente en el terreno más amplio de las **transformaciones de fondo** y de las políticas sociales como tales (que es bastante más amplia que la del Plan de Emergencia).<sup>20</sup>

La **inclusión social** es un largo proceso, que supone recorrer etapas: no se debe identificar

inclusión con determinado ingreso «genuino» en pesos.<sup>21</sup> Si bien son dos temas que se ligan (es muy difícil pensar que una persona en indigencia esté incluida), no basta con salir de la indigencia para estar incluido. Aparece como un riesgo que la mirada desde las políticas sociales esté focalizada en la indigencia; si bien es un deber ético, fundamentalmente es un problema político. La indigencia es pobreza crónica, es marginalidad, es exclusión, con trayectorias de varias generaciones en algunos casos, y no se va a revertir en dos años. Hay problemas estructurales por resolver, a lo que se suma la fragmentación existente, con la perspectiva de crear condiciones para que es-

<sup>20</sup> «Políticas Sociales. Por una estrategia integral para el desarrollo» N. Villarreal. Brecha 9 de julio de 2004 .

<sup>21</sup> El tema de las rutas de salida ha quedado muy identificado en este momento a la salidas del Plan de Emergencia, y muy específicamente al Ingreso Ciudadano, tema que tendrá su climax al finalizar el PANES a mediados del 2007.

tos sectores puedan a futuro tener un lugar de protagonismo y participación en el desarrollo.

Para abordar un problema complejo no pueden existir planes fragmentados sin un tronco común sustantivo. Debería darse entonces la discusión –que debe ser permanente– acerca de **cómo se integran o se articulan esos planes** unos con otros, en función de la población objetivo. La emergencia va a entrar en un proceso en el que se deberá estar atento a las formas como se irán vinculando los problemas

de pobreza, fragmentación, marginalidad y exclusión con las rutas de salida, para no quedar atrapados en un círculo vicioso.

En cuanto a la **sustentabilidad** de las políticas y de los plazos corto y largo, se considerarán riesgos en materia de estrategias para el desarrollo social, la necesidad de estar permanentemente monitoreando el Plan de Emergencia, y el peligro de que el Ministerio de referencia lo convierta en un fin en sí mismo.

### CONCEPTO DE ASISTENCIA Y DESARROLLO SOCIAL

▶ Abordar el tema del desarrollo social vinculado a las políticas sociales de emergencia, supone una complejidad a partir de condiciones concretas, de hacinamiento, sanitarias, de nutrición, de educación de los niños y de las madres; de condiciones psicológicas y psicosociales; y de condiciones de inserción económico-social, de marginalización y de exclusión (aparecen como temas específicos a discutir la pobreza infantil, adolescentes demonizados por la sensación de inseguridad ciudadana y el problema de la soledad de los adultos pobres mayores de 65 años). Se debe crear todo un *proceso pedagógico*

*gico* –que es político, social y técnico–, para revertir procesos de pérdida de derechos socio-económicos.

▶ Existe una diferencia entre la emergencia que supone la asistencia como algo muy paliativo y circunstancial, y la asistencia como derecho. La asistencia como derecho existe y tiene que ver con la seguridad social y con la protección. No involucra sólo a los sectores indigentes, sino a la mayoría de la población. Y esto en la mayoría de los países forman parte de una política de derechos que no es asistencialismo.

#### *Cuestionamientos e interrogantes al comienzo del PANES*

Uno de los principales problemas que se señala del Plan de Emergencia es el tema del diseño y la conceptualización del mismo: la *focalización en los más indigentes* y el *plazo* que tiene para su finalización. Se señala que focalizar en los indigentes tiene una fuerte debilidad política de construcción de legitimidad con los sectores pobres y los sectores medios. A su vez en un plazo de dos años no se puede dar una ruta de salida al núcleo duro de la exclusión. La complejidad y gravedad de la crisis en Uruguay es grande, y esto va a reclamar que el Plan de Emergencia tenga más de una etapa, y se debe ir evaluando el proceso y las múltiples rutas de salida e integración diversa a construir.

Con respecto a la población objetivo y la cobertura del PANES, por las condiciones de exclusión no es tan fácil llegar a la población objetivo destinada al Plan de Emergencia, por lo que hay que evaluar constantemente cómo llegar a ella. Uno de los principales desafíos para el 2006 es cómo hacer para que no se superpongan esas políticas y lleguen todas a los mismos lugares, y no queden otros lugares sin ellas.

En cuanto a la visión de los integrantes del PANES con respecto a estos cuestionamientos, los mismos señalan que el Ministerio de Desarrollo Social empieza con una función especial de **articulación y coordinación en territorio**. En experiencias con organizaciones sociales en el interior del país, los integrantes del PANES plantearon el tema de las políticas universales y estructurales, y lo que es el Plan de

Emergencia, así como las funciones del Ministerio —el énfasis en la territorialidad de las acciones—, de los organismos intervinientes del

Estado, de la sociedad civil y de los actores (protagonistas del programa).

#### RUTAS DE SALIDA A DISTINTOS NIVELES Y SECTORES

El PANES está dirigido a la extrema pobreza y la mayor crítica vienen de los otros sectores que van cayendo y aparece el «¿y para nosotros qué?», es un tema que liga con el impacto de las reformas y el crecimiento, y ahí está el tema de las políticas sociales de carácter universal y las políticas socio-económicas de desarrollo.

- ▶ En referencia a los programas de Trabajo por Uruguay, va a haber un ejercicio de interrela-

ción y discusión. Esto dará articulación directa de sectores sociales que están apoyando el proyecto desde muchos lados.

- ▶ Existen dificultades respecto a la conexión entre la distribución de las líneas macroeconómicas con algunas rutas de salida, en referencia a la población que está en otro nivel de pobreza, que tiene ya capacitación, nivel de trabajo, y que es posible de tener iniciativas.

#### *Gabinete Social*<sup>22</sup>

Tiene como referencias los ministerios del área social clásicos (Salud, Educación, Vivienda, Trabajo y Seguridad Social) y se agregan los ministerios de Turismo y Economía, OPP y el Congreso de Intendentes. Se sustenta no solo en coordinar para hacer mejor las cosas, sino en pensar en la acción de gobierno el «nuevo modelo» de protección social del Uruguay que se está configurando. Supone el máximo nivel de orientación y decisión político a nivel de gobierno.

Paralelamente, el Gabinete Social y el Consejo Nacional de Coordinación generan, también en «cascada», la constitución de **mesas de coordinación y articulación de políticas**

**sociales** a nivel departamental y territorial. En cuanto al Gabinete Social y demás instituciones creadas, el tema es empezar a **definir** con claridad las **competencias**. En la medida en que se llegue a acuerdos en cuanto al funcionamiento concreto, eso deberá traducirse necesariamente en algunas modificaciones y reformas en la propia estructura del Estado.

Con la constitución de los **consejos consultivos sociales** va a generar un «efecto cascada» a nivel territorial y de todos los departamentos. Se constituye como un espacio de diálogo social, como existe un plano de coordinación y articulación de los organismos públicos estatales, se generó este espacio a nivel de la sociedad civil, que nuclea organizaciones de segundo y tercer grado.

<sup>22</sup> MIDES tiene la responsabilidad de coordinar y convocar al Gabinete Social, pero también participa en el ámbito de la Comisión Sectorial de Seguridad Social de OPP, en la que se integra BPS, ministerios de Trabajo, Economía y Salud Pública, generándose distintos espacios de interacción para la reformulación de las PPSS.

## ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES

En la Ley del 21 de marzo de 2005 se crea el MIDES y se definen como funciones las de **articulación y coordinación** del conjunto de políticas sectoriales en todo el territorio nacional.

- ▶ *Coordinación* refiere a: intercambio de información, optimización del uso de los recursos del Estado, búsqueda de mayor eficacia en la implementación de políticas sociales.
- ▶ *Articulación* se sitúa en el nivel de formulación y diseño; implica determinar hasta dónde un pro-

grama que se está implementando, desarrolla y asegura el cumplimiento de objetivos comunes con otros programas que también se están desarrollando, y de esa forma generar una estrategia integrada de desarrollo.<sup>23</sup>

La articulación implica gran exigencia a los cuadros políticos, en términos de gestión de poder, requiere construir zonas comunes de decisión, y para ello pensar y gestionar juntos. (podría significar una muy eficiente coordinación pero no necesariamente articulación).

## MONITOREO Y POLÍTICA COMUNICACIONAL

Se plantea un doble esfuerzo: a) **sistemas de monitoreo**, para determinar si esos cambios van en la dirección que se cree. ¿Tenemos ya un sistema de monitoreo correcto y bueno para saber la dirección de los cambios? b) **determinar en cada área** cuál va a ser la **política comunicacional**<sup>24</sup>.

No centrar la cuestión en el PANES, sino en la **articulación con las metas y objetivos**. Identificar cuáles metas del área salud, educación, trabajo, seguridad social, están articulados para que las «rutas de salida» o mayor «inclusión social», efectivamente se logren.

## Alcance de la universalización de derechos

El análisis y discusión de una estrategia de desarrollo social implica ver los distintos escenarios en que son, o no, posibles las reformas planteadas por el nuevo gobierno (salud, tributaria, seguridad social) para consolidar la base común a universalizar. Asimismo determinar en que condiciones debe ser progresiva y en que condiciones hay que optar por los sectores con menores posibilidades de acceso al crecimiento económico.

### *Políticas universales, pobreza y exclusión*

Estructuralmente tenemos una economía, que está en vías de subdesarrollo desde hace más de un siglo. Hay algunos momentos de la historia de Uruguay, en donde ese proceso de subdesarrollo no fue tan evidente como ahora, porque el proceso económico y el contexto internacional, permitían generar una red de protección y seguridad social, que luego resultó incompatible con el proceso de subdesarrollo posterior. Teníamos una red de protección y Seguridad Social de una determinada estructura economi-

23 Un plan tiene sentido si establece y fortalece capacidades a la vez que articula recursos y estrategias comunes a otros programas. Por ejemplo, si el Programa de Microfinanzas de OPP debe articularse con el programa de Emergencia del MIDES, Microfinanzas tiene sentido en uno de sus módulos si desenvuelve capacidades desde la lógica del MIDES y de las políticas de emergencia. A la vez, toda la política de emergencia tiene sentido si se articula a recursos y estrategias desde otro programa (como es Microfinanzas que está más en la dimensión socio-económico-financiera).

24 La política comunicacional no es la misma que la política de implementación de las políticas públicas. Eso es clave, porque la dinámica de la opinión pública no es la misma dinámica de las políticas sociales, de las políticas públicas. Un gobierno puede ser muy efectivo y en la opinión pública verse muy mal o viceversa, puede hacer poca cosa y la opinión pública lo apruebe. Eso tiene importancia para los tiempos políticos, para los tiempos de gobierno y para la articulación del gobierno.



ca y de un determinado proceso económico, una red de protección para un país rico.

Uruguay, pese al empobrecimiento y a la baja potencialidad económica, tiene una **matriz mínima universalista de bienestar**, que puede potencializar para que las políticas de emergencia no se consuman, con un impacto inmediato. Esto, es un campo de inversión social inmediato, que se puede atar con las políticas de emergencia y resignificar.

No se puede pensar en políticas sociales, sin pensar en una estrategia de desarrollo y en romper el proceso de subdesarrollo del país. Es necesario un proceso efectivo de redistribución y superación de desigualdades, que no se resuelve solo con crecimiento, más allá que éste sea condición necesaria pero no suficiente. Es así que se plantea la articulación simultánea de las políticas sociales que atacan la emergencia, con **políticas universales**, vinculadas con la salud, con la educación, con la vivienda, las cuales se deben asociar al desarrollo del país productivo.

#### *Costos y financiamientos de las Políticas Sociales*

Antes de acceder al gobierno se planteaba que se debía discutir el **costo de las políticas sociales**, por ejemplo, el costo de la Seguridad Social en relación al impuesto a la renta, en cuanto a cómo articular la **Reforma Tributaria con la política social** para generar mayor equidad. Pero algunos análisis objetan que se necesitaría una estructura impositiva muy progresiva y con tasas de imposición muy alta para que tenga un impacto muy significativo en la equidad.

Otro tema es cómo se articula en este proceso la política de **Asignaciones Familiares**, tomando los programas que ya existen, por más debilitados que estén, y pensando cómo se van a utilizar luego del Plan de Emergencia o este se reformulará en este eje. Asimismo se considera el Plan de Emergencia como eslabón inicial para fortalecer un primer nivel de Atención Primaria de Salud que es esencial. El sistema de salud no se va a construir de arriba

hacia abajo, solo con recursos económicos, sino que se debería construir desde una nueva cultura de los bienes y servicios públicos, desde una forma de participación, que tiene que ser diferente para todos los actores.

#### *Previsión social*

En materia de **Seguridad Social**, en el sentido más amplio, hay dos tipos de políticas: una apunta a dar respuestas a las demandas de las personas; otra postura entiende que existe un **sector indigente que necesita que lo vayan a buscar**, y no simplemente que respondan a sus demandas. En ese irlo a buscar, puede haber respuestas de seguridad social integral, en las que haya algunas de salud, de previsión social, otras de alimentación, de seguro de paro.

En el escenario de reforma que se está planteando en Uruguay, aparece la idea de que existan diferentes prestadoras, que recibirían de un fondo público, una cápita ajustada según riesgo, de manera que podría existir un régimen subsidiado para las personas que no han contribuido.

En el caso de Uruguay, —considerando su estructura demográfica, la cantidad de personas que ingresan a la tercera edad, sin haber contribuido al régimen de Seguridad Social—, podría ser subsidiada a través de este fondo público, con un esquema de solidaridad orgánica, la posibilidad de una lógica solidaria, que permitiría dejar un remanente, como para financiar al que no puede aportar lo suficiente, y en particular a la tercera edad. Esto daría la posibilidad de que estos ancianos opten por su esquema de protección sin selección de riesgos, porque la entidad que los cubriría recibiría una cápita ajustada según riesgo. Cubrir un anciano, significaría un ingreso mayor que a una persona joven.

#### *Salud*

**La política de Salud** tiene una pretensión de reforma estructural, ideológicamente mixta, porque las características del sistema uruguayo es una suerte de mezcla: el sistema público

(básicamente una salud para pobres, desde que se creó el ministerio en 1930), y una especie de privado social con un modelo corporativo de fuerte tradición. Esta reforma estructural políticamente tiene una funcionalidad. Esta es la necesidad de **mejorar el modelo de atención**, asociado esto al Plan de Emergencia. El tema es cómo se articula desde lo técnico-político con los cambios en la gestión y en el financiamiento.

En el Seguro Nacional de Salud la idea es resolver la creación de un Fondo que unifique todos los recursos del sistema. Los usuarios pasarían a pagar en función de ingresos, y el fondo público contribuiría en función per cápita y en función del riesgo, teniendo en cuenta el nivel de atención. Los mecanismos de aportes serían proporcionales a los ingresos, en la medida que se vinculen con el Impuesto a la Renta, algún período de transición, por franjas de ingresos. Luego, la distribución de esos recursos per cápita. A su vez, la creación de un primer nivel integrado territorialmente y con una estrategia de APS, implica necesariamente tratar de vincular los efectores a una atención integral, con base territorial.

Entre los ejes o impactos fuertes de esta reforma se señalan: la **creación de un primer nivel, la distribución territorial y red comunitaria de coordinación**. Con respecto a las dificultades, se señala el problema del cambio cultural de dos protagonistas fundamentales: el Sindicato Médico del Uruguay, y la Universidad de la República, que figuran en todos los proyectos del cambio de modelo. A su vez, el sistema privado uruguayo tiene dos grandes componentes: los sistemas radicados en Montevideo, y los radicados en el Interior. Ambos ven el tema del Seguro de manera muy distinta. Es un juego de actores donde hay que acordar, lograr consensos y a la vez imponer la

autoridad del Estado, para tomar algunas decisiones.

Entre las propuestas que fueron planteadas al respecto se encuentra la posibilidad de otorgar algún nivel de prestación en relación a las aportaciones, aunque no se cubran por parte del trabajador los requisitos necesarios para encuadrarse dentro de alguno de los sistemas. El Sistema de Salud sería un vínculo para formalizar a la gente en el corto plazo, a efectos de que perciban las prestaciones. Formalizar es un paso importante para la inclusión. También se destaca el fortalecimiento del primer nivel de asistencia. Por primera vez se hicieron talleres en Salud Pública en todos los centros de salud, con todos los trabajadores del centro, para discutir el cambio en el modelo de atención, y las fortalezas y debilidades con las que se cuenta. Un aspecto de ello son las coordinaciones entre IMM, Salud Pública y los privados.

### *Educación*

Se señala que el gobierno no tiene una agenda fuerte en el tema **educación**. Este no se trató del todo bien en el presupuesto ante la opinión pública. Para alguna/os cuando hablamos de políticas sociales hablamos de seguridad social, protección, transferencia de ingresos, salud, nutrición, y no está la institución más grande en políticas sociales, ANEP.<sup>25</sup> Hay que calificar y mucho al capital humano (sabiendo que el Estado va a terminar pagando y que el mercado no genera espontáneamente puestos de trabajo para personas poco calificadas) y eso es **inversión educativa**.<sup>26</sup> Acá no se ve quizás a corto plazo el impacto en la reducción de la pobreza, pero se ve a 10 o 20 años. Lo que Uruguay invierte en educación desde hace cuarenta años es muy bajo. Parece necesario que hay que generar consenso

25 El tema del presupuesto (independientemente de si se llega a lo necesario) disparó e instaló el tema educación, estuvo en la calle cuánto se le asignó y lo que se recorta a los demás sectores. Pero el problema no es solo lo que se negoció, sino si se está decidido a cumplirlo y si cumplirlo es lo mejor.

26 Ver artículo de los economistas G. Bittencour y L. Bértola en el que se afirma que «acá necesitamos una estrategia de desarrollo económico a mediano y largo plazo, que por un lado minimice dentro de lo posible la vulnerabilidad y que a la vez incorpore mano de obra poco calificada», porque tenemos una tasa de desempleo abierto estructural muy alta.

en que Uruguay tiene que incrementar la inversión educativa y empezar a discutir qué se quiere hacer con la educación, superando la falsa dicotomía entre eficacia (universalidad) y eficiencia (funcionamiento y prestación de servicios) dado que son temas altamente complementarios.

Asimismo, no podemos hablar del Plan de Emergencia sin hablar de las políticas sociales estructurales, y acá se pone mucho énfasis en la Educación. Es de emergencia también pensar qué va a pasar con el sistema público de educación ya que es fundamental lo educativo cultural. Con Plan de Emergencia, tenemos la exigencia de la reinserción al Sistema Educativo. En algunos niveles el sistema actual excluye en su modelo de integración. Las **Escue-**

**las Públicas** juegan un papel central, están ubicadas a lo largo y ancho de todo el país, y tienen un vínculo con la sociedad, desgastado, pero siguen siendo el vínculo más fuerte con la sociedad, desde un organismo público.

Hay que pensar los mecanismos de reproducción de la pobreza, dado que aparecen cuestiones educativo–culturales, donde la cuestión de la edad, del género, de raza, empiezan a ser explicativos, y deben de integrarse, para una política que tome en cuenta la complejidad de los nuevos sujetos sociales. Hay que tomar la cuestión de los y las jóvenes, porque forman parte de sectores que reproducen pobreza, y ahí la cuestión de género es sustancial. No alcanza exclusivamente con reintegrarlos al Sistema Educativo.

**En Uruguay el Plan Nacional de Emergencia Social, la Reforma de la Salud y la Reforma Impositiva aparecen como los buques insignia para una estrategia de desarrollo social a mediano plazo.**

▶ Desde el punto de vista político hay un gobierno con altísima legitimidad, con capacidad política para hacer las reformas. La reforma de la Salud para algunos actores de la sociedad y la academia no se ve con claridad en el programa estratégico de desarrollo y la reforma impositiva choca con la cultura de evasión.

- ▶ Con respecto al tema de los efectores, es muy difícil ir sólo al **sistema público**; hay una tradición muy fuerte del **sistema privado social**. El tema es **cómo articular esos dos sectores**.
- ▶ Fue una constante la necesidad de relacionar los problemas de cambio de la Salud con los de la Previsión Social, porque son políticas sociales que de una u otra manera se complementan. En esta materia tendríamos que tener una visión bastante integral, y que las dimensiones de Educación, de Salud, de Vivienda, temas laborales, de Seguridad Social, estén todas integradas.

## Desarrollo integral e inclusivo en lo económico–social

La articulación entre política social y política económica es visualizada como el centro, el corazón político de la posibilidad de que exista una defensa clara de la política de desarrollo. En los '80 se produjeron las «políticas de goteo», en los '90 la política social se separa de la política económica (y es el modelo que nos ha quedado). Se propone entonces romper con la especialización e integrar, en el sentido de «generar puentes». Para esto hay que empe-

zar a pensar cuál es el **impacto real de las políticas sociales**, no sólo desde el punto de vista social, sino también desde el punto de vista productivo. Cuáles son los impactos del programa de emergencia por ejemplo en el empleo y en la producción, y a la vez cuáles son los cambios desde el ángulo de la política económica.

### *Articulación de lo social y lo económico*

Se debe partir de un concepto de **desarrollo integral** en el que la satisfacción de necesida-

des sociales provendrá de una eficaz actuación del Estado en conjunción con la sociedad civil es el primer paso para un proyecto alternativo. La sociedad debe cambiar hacia niveles de satisfacción de las necesidades humanas básicas, de tal forma que el **crecimiento económico** redunde en bienestar, no hay desarrollo económico sin expresión social.<sup>27</sup> Se trata de tener un diagnóstico social y económico y de integrar las soluciones a mediano y largo plazo.

Una parte del **abordaje económico** es el **equilibrio macroeconómico y reglas del juego claras**. Para el sector privado el incentivo económico es por la vía de la **rentabilidad, seguridad y oportunidades** de desarrollo y crecimiento. Pero debe surgir una **inversión productiva** que haga avanzar a la economía, generando **mayor empleo** por parte de los empresarios ( que lo fiscal no entorpezca la rentabilidad del sector privado, que el endeudamiento no genere extracciones de ingresos de la sociedad, que existan suficientes y seguros aprovisionamientos de materias primas).

Si consideramos el Plan de Emergencia, se lo debe tomar como un plan integrador (no asistencialista), en tanto logre rutas de salida en el corto plazo para que las personas se vinculen a la sociedad. El PANES es una intervención, pero hay que establecer *puentes*, para que la economía toda, genere posibilidades de integración de las personas a la sociedad. La clave está en que ese «clima de negocios», ese buen desenvolvimiento de la economía que genere nuevas inversiones y nuevos empleos, tenga a su vez, un acompañamiento de políticas activas. **Es necesaria la intervención estatal**, tratando de buscar con acciones concretas de corto plazo, interferir en los procesos económicos, para llegar a objetivos sociales.

### *Políticas activas a corto plazo*

Para el gobierno la existencia de **políticas activas** parece orientarse a que los créditos internacionales vengan, y encuentren el espacio fiscal necesario como para concretarse, dando cabida a muchos empleos.

En este marco una propuesta que emergió es el **Plan de economía social y microfinanzas** con el objetivo: que los actuales informales mejoren su condición y lleguen a niveles mayores de formalidad, que los actuales indigentes pasen a ocupar un rol en el trabajo, y los actuales indigentes jóvenes se reintegren en el proceso educativo, que las PYMES tengan un ámbito mayor de desenvolvimiento, que las exportaciones tengan un componente tecnológico por parte de las pequeñas y medianas empresas y que el acceso bancario apunte a la gestión de nuevos emprendedores (que saldrían de situaciones carenciadas), y de los que están en condiciones de formalización mayor. Este Plan se complementa con un plan fuerte de obra pública, y con el involucramiento de todos, de lo contrario el alcance puede estar limitado.

Existe, en coordinación con varios ministerios y con colaboración de algunos organismos internacionales como el BID, programas de competitividad, para desarrollar complejos y cadenas productivas dinámicas, en zonas del país y con visión de estrategia local.<sup>28</sup> A la vez a la política de redistribución se plantea agregarle un componente de activos productivos, de capacidades productivas, de conocimientos, de tierra, de créditos.

Entrar en un **proceso de sistemas de producción locales, regionales**, para que va-

27 El *diagnóstico social* nos sigue diciendo que hay en este país una extrema infantilización de la pobreza: casi el 60% de los niños nacen en hogares bajo la línea de pobreza.

28 Articulación con proveedores, con canales de distribución, inteligencia de mercados en el exterior, relacionarlo con el Sistema Nacional de Innovación, reducir la concentración de poder en el sector externo de la economía. Articular esto con el mercado de trabajo a partir de un sistema de formación profesional que se va a desarrollar en el MTSS con una especie de observatorio. Se busca coordinar con los ministerios de Trabajo y Desarrollo Social, la búsqueda de circuitos económicos en los espacios territoriales de pobreza para acercarlos a estos circuitos dinámicos.

yan enredando con mercados mundiales, (como las redes de «Comercio justo»), para ello hay que relacionar **producción y desarrollo**. A la vez desde las **Organizaciones de**

**la Sociedad Civil** se busca promover una **forma productiva distinta con** cooperativas y asociaciones civiles.

**Para evaluar la eficiencia de una reforma o una política o ajuste, deben considerarse siempre tanto el valor actualizado de las repercusiones como el de las caídas de producción y bienestar (diversos estilos de reformas pueden generar un aumento de crecimiento y el bienestar en el margen, una vez terminado el proceso de ajuste, pero con un desempeño deficiente durante la transición). Existe una tendencia inquietante a desestimar la significación que reviste la inestabilidad y la subutilización de la capacidad (Stiglitz, 1998).**

**La inestabilidad también tiende a ser asimétrica en lo distributivo pues los sectores de mayores ingresos y mejor acceso a mercados aprovechan más plenamente las oportunidades que surgen en los períodos de auge y se ajustan con mayor agilidad en los períodos recesivos. Los antecedentes disponibles indican que la distribución del ingreso tiende a deteriorarse en las recesiones y a mejorar en las recuperaciones, pero con menos fuerza en éstas que en aquéllas (...) El mercado laboral es afectado negativamente por medio de la incidencia recesiva de la inestabilidad sobre la inversión. Cuanto más *incompletos* sean los mercados financieros y menor la tasa de formación de capital, mayor tenderá a ser la probabilidad de que predominen los efectos regresivos.**

*Ricardo Ffrench-Davis*

*«Reformas para América Latina después del fundamentalismo neoliberal», 2005*

### *Reglas de juego y generación de capacidades*

Vinculado al punto anterior, la estrategia económica del nuevo gobierno **lleva a ser un cambio en las reglas del juego**. Hablar de cambio de **reglas de juego** hace referencia a un **sistema de incentivos** para que la gente se comporte de determinada manera y no de otra. Tenemos reglas de juego basadas en presiones de determinadas corporaciones o grupos que hacen que los sistemas sean perversos. El nuevo sistema de incentivos o de beneficios para los empresarios debe premiar la inversión, la generación de empleo y la incorporación de tecnología.

Complementando esta visión hay un énfasis en la **generación de capacidades**. En esto el MIDES es clave, en cuanto a coordinación y articulación, sobre todo con la población más

excluida. El Uruguay Social tiene sentido si se cumple el Uruguay Productivo y se articula con el Uruguay Innovador y el Democrático. No se puede tener una estrategia de desarrollo social sin una estrategia de desarrollo económico. Esto implica qué importamos, qué exportamos, qué producimos y cómo se articula la innovación y el necesario cambio cultural con la dinámica social y económica. Es necesario generar un plan a mediano y largo plazo de cambios en la estructura productiva que genere cambios en la estructura de distribución del ingreso. No alcanza solo con reglas del juego, buscar formas de generar capacidades productivas en el sector real de la economía, con una estructura de propiedad diferente de los medios de producción o de acceso a ellos, que implique cambios en la estructura de la distribución del ingreso; de lo contrario es bastante pesimista prever a dónde nos lleve cualquier política social.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> En cuanto a capacidades se deben discutir prioridades de recursos y capacitación. Hay una cuestión de inversiones, y si discutimos sobre políticas de mediano y largo plazo, tiene que haber propuestas de inversión en salud, en educación y en seguridad social a largo plazo.

### *Desarrollo social y mercado de trabajo:*

Las situaciones que ayudan a comprender ante qué situación de mercado de trabajo nos encontramos y a qué economía nos enfrentamos en el mercado interno, van a contribuir en el futuro a diseñar estrategias con menor margen de error, para el desarrollo social e inclusión social de una enorme cantidad de uruguayos que están fuera del sistema.

Dado que la pequeña, micro y mediana empresa, ocupan el 50% de la mano de obra privada del país, es necesario involucrarla en el proceso de una estrategia de desarrollo social.<sup>30</sup> La democratización del ingreso a través del empleo y de las empresas pequeñas está en el mercado interno. Si bien es importante para el país el crecimiento de las exportaciones, no se puede descuidar el mercado interno ni el sector de la micro y pequeña empresa, porque hoy es la que más rápido y mejor distribuye el ingreso en el país. El 92% de las empresas del país son micro y pequeñas empresas, y ellas viven del mercado interno.

Acerca de los temas: **política laboral, política de fijación del salario y reconvocatoria de los Consejos de Salario**, en un mercado laboral donde hay un nivel de informalidad muy alto, se plantea la necesidad de discutir acerca de qué mecanismos de protección se van a

diseñar, para proteger las remuneraciones de los que van a estar por fuera de los Consejos de Salarios, que son los informales y los que están bajo la línea de pobreza. Se retoma la idea de **crear trabajo pero de mejor calidad**, y que esto tiene que ver con lo social.

La articulación del Uruguay Social con el Uruguay Productivo y el Uruguay Innovador implica visualizar cuales son las condiciones para desarrollar las capacidades de los ciudadanos para el desarrollo conjuntamente con una estrategia de gobierno que lo lidere.

### *Movimiento cooperativo*

Las organizaciones del movimiento cooperativo en nuestro país **no han creado dependencia de recursos públicos** y esto es bueno mantenerlo. El movimiento puede aportar bastante en tanto desde el Estado se den las instancias que faciliten el fortalecimiento de las organizaciones representativas, que pasa por la **legitimación**. Es importante **mantener la libertad** de las organizaciones, pero también **incentivarlas con integración**. Esto supone el reconocimiento de los actores legítimos representativos, de forma tal que las organizaciones sepan que para acceder a programas de desarrollo social para el país, debe ser integrándose cada vez más, interactuando de manera ordenada, armónica, coherente, con el Estado.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Según ANMYPE: «En nombre de la tercerización, del desarrollo de las empresas, de la rentabilidad, las grandes empresas comenzaron a expulsar a los trabajadores de un marco de trabajo que nuestra sociedad estaba acostumbrada a ser parte. Esto ha llevado a la informalización. Esas mismas empresas que expulsaron a los trabajadores, algunos se los despide y por ejemplo se quedan con un camión diciendo que van a trabajar en forma independiente, pero como luego tienen dificultades para pagar BPS, impuestos, etc, los grandes empresarios se quejan de la competencia desleal. Y estos grandes empresarios son los que a través de su poder y sus empresas nos marcan las normas y las formas de trabajo».

<sup>31</sup> Cobra importancia la Comisión de Cooperativismo de OPP para realizar los puentes necesarios entre estado y sociedad civil en este tema.

## ECONOMÍA SOCIAL

- «Parte de la discusión sobre las formas directas de ligar actividad productiva e inserción social, sin confiar estrictamente en las bondades del empleo mercantil, se ocupa de los «sistemas económicos» y de las «organizaciones empresariales» alternativas. Esta temática abarca tanto actividades como modos de organización empresaria que pretenden funcionar sin respetar dos estímulos principales de la economía capitalista, a saber: a) fuerte diferencia entre capital y trabajo, b) búsqueda de lucro en el proceso de producción de valor como estímulo principal. Esto no significa que no se respeten las reglas del mercado. La alternativa está en formas de competir en el mercado, en las formas de relacionarse con los otros agentes económicos con los que se tiene una relación de tipo mercantil»

*Rubén Lo. Vuolo – «Alternativas. La economía como cuestión social»*

Las herramientas: no pasan por un área o por una rama, sino por el tema de la **integralidad** que llevan consigo la **inclusión** y el **desarrollo**. Incorporarse en programas estructurales desde las perspectivas de los aportes significativos. Hay manifestaciones de la economía social que con darles un marco favorable al-

canza para incorporarse al mercado, superar determinadas desventajas frente a otro tipo de organizaciones fundadas sobre todo en la rentabilidad, y facilitar un sano desarrollo natural. Pero cuando se habla de inclusión se necesita una complementación mucho más fuerte.<sup>32</sup>

---

32 En cuanto la ley de cooperativismo, cuando Cudecoop proyectó esta ley, tenía una serie de instrumentos medio heréticos, entonces se pensó que lo de cooperativas mixtas, iba a generar resistencias desde los tradicionalistas ortodoxos, y que lo de cooperativas mixtas de trabajadores y usuarios, también generaría resistencias desde otros lados. Y no pasó nada. Tampoco despertaron oposición los temas referidos a instrumentos de capitalización moderno, a la reforma de los principios de Manchester en el '95 de adaptaciones al nuevo mundo. Entonces, ¿dónde están las resistencias? En principio, en sistemas de regulación y supervisión y en sistemas de promoción. Todo tiene que ver con el Consejo de Cooperativismo que es una proyección fortalecida de la actual Comisión Honoraria. Primero, porque hay gente que no la controla nadie y que van a intentar bloquear el camino por temor de que quienes los conocen los controlen. Segundo, porque hay un órgano de integración mixta, que es lo que pasa hoy con la Comisión Honoraria pero trasladado a la ley potestades mayores, donde hay cuatro miembros designados directamente por el Ejecutivo y tres propuestos por el movimiento cooperativo. Nunca resistieron ser controlados por el administrador, porque no eran controlados. En Brasil se dispuso en la Constitución que las cooperativas «independen» del Estado, entonces nadie las puede controlar y se les han creado otros problemas. Colocar la promoción en un organismo mixto donde el movimiento organizado está estructurado dentro de la confederación y sus federaciones, genera que no haya ninguna manifestación importante en ninguna de las ramas que estén por fuera. Hay sí organizaciones sueltas o satélites o formales asociadas, pero con poco vínculo y menos alineamiento con las estrategias generales.

Se debe tratar que la promoción y el contralor, las superintendencias, las normativas, pasen por un órgano mixto que fortalece la unidad organizativa del movimiento. Se ve la necesidad de una vinculación orgánica, fuerte y coordinada.

La ley anterior fracasó por dos lados: la descoordinación del Estado y la dispersión dentro del movimiento cooperativo. Había como dieciseis organismos estatales que tenían que ver con distintas cooperativas y le hicieron observaciones al proyecto de ley de inicios de los '90. Esto fue provocado un poco por las circunstancias, una legislación fragmentaria y políticas de no políticas. Llevó a que el solo esfuerzo progresivo del movimiento, contracorriente, lograra un nivel de acumulación importante. Esto pasa en toda la economía social, va más allá del cooperativismo en sí.

Este material no pretende ser ni un análisis acabado del tema, ni un documento de consenso o propuesta, solo es el reflejo de una reflexión a profundizar como «borrador de ideas» para alimentar el análisis de los actores y la formulación de políticas vinculadas al desarrollo social del país. Asimismo aportar, tanto a un proyecto estratégico de gobierno, como a la capacidad política de las organizaciones de la sociedad civil y el análisis académico.

### *Estrategia de desarrollo a largo plazo*

En tanto no existe aún una estrategia de desarrollo integral a largo plazo, que debería emerger en el segundo y tercer año de gobierno, se entiende que la política macro de corto plazo sea la restricción para todos. Pero si se define la estrategia de desarrollo a largo plazo, la política macro será subsidiaria.

**En Uruguay en los 276.000 indigentes (8% de la población) y en el casi 1.000.000 de pobres (33% de la población) sigue siendo una prioridad las familias con muchos hijos, donde se concentra la pobreza y la exclusión. Sin embargo la articulación de políticas directas e indirectas será lo que permitirá deshipotecar el futuro de la población y no solo la intervención directa en la infancia y la adolescencia. A la vez que tener una estrategia que no se transforme en políticas para pobres sino en la consolidación de estructuras sociales universales que permitan el acceso, al menos básico, a toda/os la/os ciudadana/os. Por otro la articulación, coordinación y transversalización de organismos competentes directa e indirectamente, como de los recursos reclaman de objetivos políticos jerarquizados y de un apoyo a la reingeniería de la gestión y creación de nuevos ministerios y servicios, donde todos los actores deben aportar en contextos distintos. El gobierno será evaluado por la ciudadanía por sus resultados sociales, que dependen no solo de lo que se hace en la economía, sino de cómo se gestiona y desarrolla la política en la relación estado–mercado–sociedad.**

*«La larga marcha hacia la igualdad social», 2004*



El desafío es pensar hacia 15 o 20 años, y armar proyectos que estructuren la situación actual hacia la situación futura deseada a través de entornos acotados. El equilibrio entre reglas de juego y desarrollo de capacidades puede ser un buen modelo, no al que nos apegamos desde el Estado de Bienestar, tampoco es el de economía de libre mercado que nos lleva a crisis recurrentes. Hay que ver las formas para articular ambas cosas. Aunque las reglas de juego y desarrollo de capacidades no es nuevo, es la función de regulación del Estado que debe fortalecerse.

Es necesario un nuevo plan de desarrollo integral, que se construye con todos los actores involucrados, desde el aparato estatal (Poder Ejecutivo, empresas públicas, gobiernos departamentales) hacia la sociedad civil (trabajadores, empresarios, cooperativistas, ONGs), don-

de los temas retornen y retroalimenten. Se deben abordar **reformas estructurales** hacia el **largo plazo** en este sentido. Las **reformas más importantes**, son la planteada en el área de la **Salud y a nivel Impositivo**. El principal objetivo de la **formalización** de las empresas y de las personas trabajadoras, es que sean objeto de las prestaciones que la Seguridad Social establece, tratando de que abarquen al núcleo familiar.

*La mirada en el Panes para instalar cambios en la estructura de las políticas*

El Panes asume la cara visible de la exclusión (niños, mujeres, jóvenes, adultos sin trabajo y ancianos solos) que es el fruto de políticas sociales fragmentadas y ausencia de políticas inclusivas universales. Aparece como un nivel intermedio entre la emergencia y las reformas

#### PLAN DE EMERGENCIA Y POLÍTICAS SOCIALES

- ▶ Hubo dificultades en la construcción de los discursos sobre el rol del PANES vinculado con políticas sociales, o las Políticas Sociales y dentro de ellas el PANES. Por esto el tema de la construcción de las políticas sociales estructurales es un debate que debe darse más en profundidad. El PANES aparece para el MIDES como la oportunidad que obliga a la articulación del conjunto de las políticas sociales, sin embargo el diseño puede hipotecar una ingeniería de protección social integral y universal porque está inevitablemente centrado en la emergencia.
- ▶ La pregunta es si el Plan de Emergencia al constituirlo en la oportunidad para configurar ese nuevo sistema de protección social, hasta dónde puede relacionar políticas de asistencia pública con políticas sociales universales y estructurales.
- ▶ Necesidad de evaluarlo y discutir un polo moderno de asistencia que incluya transferencias, políticas universales de inversión de capital humano (educación, alimentación, salud) de cobertura nacional, a la vez que se avanza en las rutas de salida. A los ministerios sociales les competen nuevas demandas (vinculadas a género, raza...) y la redefinición de estrategias de combate a la pobreza, y aquí se articula con los municipios.
- ▶ Es importante no solo para que la gente encuentre sus *rutas de salida*, sino también para que el Estado encuentre «su propia ruta», no la de la asistencia permanente, sino el camino de inclusión e integración social que debe promover. De aquí a dos años estaremos evaluando resultados en cuanto al PANES, (por ejemplo si contribuyó a descender la mortalidad infantil), y lo que más importa es si contribuyó a construir posibilidades de articulación entre agencias del Estado, entre organismos públicos y entre estos y la sociedad civil.
- ▶ En cuanto a todo el andamiaje de PANES, el éxito va a estar en cómo se establecen coordinaciones y cómo se toman las fortalezas de las demás instituciones y sectores, establecer alianzas con instituciones que tienen gran poder nacional de llevar adelante estas políticas sociales fuertes y mejorar los instrumentos que se les brinda a estos sectores de la sociedad.
- ▶ Su evaluación, ajuste, reformulación, continuidad o articulación con un sistema integrado de protección social dependerá de la capacidad de análisis y gestión política que se logre o no consolidar en el equipo de gobierno.

estructurales. Pero se requiere instrumentación más acabada del PANES y medidas complementarias para lograr *rutas de autonomía*, y un *marco de reformas estructurales* que posibiliten la inserción social y económica de los excluidos.

En los temas de educación, si se habla de inclusión social, no sólo es educación formal, también hábitos y capacitación para la gestión emprendedora de cada persona y cómo cooperar para desarrollarse.

Trabajar en la asistencia técnica compartida: el Estado, la Universidad, actores sociales. Trabajar sobre líneas de crédito y garantías para acceder al tema del trabajo formal.

Las políticas públicas sólo se pueden articular si hay una apertura a la sociedad, el Consejo Económico Nacional aparecía al comienzo como el espacio para discutir las.

La instalación de los Consejos de Salarios mostró la necesidad de fortalecer el diálogo social con una visión estratégica que se visualice

como ganancia compartida para el presente y el futuro.

Aparece la necesidad de articular el sistema universitario y MiDeS de manera distinta a la que se viene realizando, dadas las dificultades que se visualizaron en la primera etapa de implementación del Plan de Emergencia con la Universidad de la República. Pero se debe aceptar la existencia de este conflicto para crecer en las propuestas. Necesidad de construir un clima intelectual con todo el ámbito académico del país para crear una actitud positiva en la incorporación de saber técnico.

El concepto de **estrategias de desarrollo social** (que enmarca la discusión) se entiende en una estrategia de país, donde se involucran otros ministerios (Salud, Economía, Trabajo), además del Desarrollo Social, y se entrecruzan acciones a favor del desarrollo.

El cambio de lugar de actores (desde la sociedad hacia la estructura del Estado, y de estructuras partidarias al Estado), implica generar diálogos y relacionamientos nuevos.

Retomando algunos de los ejes discutidos: entre la emergencia y las transformaciones estructurales, la universalización de derechos y el desarrollo integral e inclusivo se pueden plantear los siguientes puntos:

- ▶ La importancia de la información y comunicación transversal intragobierno y con la sociedad civil.
- ▶ La no reducción de las estrategias de desarrollo social y rutas de autonomía al MiDeS y al corto plazo.
- ▶ El cuestionamiento a la lógica de las rutas de salida y «los buques insignia», que atrapan en el corto plazo no permitiendo la discusión

del mediano y largo plazo de las políticas públicas, y sobre todo, de la reforma del estado y la sociedad que estas reclaman.

- ▶ Distinguir los procesos de reestructuración y construcción de nuevos instrumentos, reclama ver las distintas lógicas que se instalan en los ministerios «sociales» (Salud, Educación, Trabajo, Vivienda).
- ▶ ¿Cómo se entrelazan y articulan los tres niveles en una estrategia integral?: Rutas de salida e inclusión social (educación–trabajo–salud–seguridad social–ciudadanía). Las estrategias de desarrollo social y la transformación del Estado en las Políticas Sociales.

Retomando parte de la publicación<sup>33</sup>, donde en 2004 nos planteamos la importancia de la

transformación del Estado y el conflicto de renovar el Estado de Bienestar, cómo construir

33 «La larga marcha hacia la igualdad social» Fesur, 2004.

un Estado Social Moderno y si es factible en las condiciones de deterioro, fragmentación y dispersión heredadas. Y esto entre el fracaso de estrategias de desarrollo económico-social generadas en los '90 y el impulso a una nueva estrategia de desarrollo en un sentido más in-

tegral, donde se cruzan distintas reformas que viabilizan la posibilidad de la igualdad social básica y un marco de proyecto de país y de región, con todas las dificultades que está mostrando la propia práctica.

#### ALTERNATIVAS EN POLÍTICAS SOCIALES

«Un elemento sustancial de un nuevo régimen de organización social, que ponga la economía al servicio de la cuestión social, es la necesidad de crear una nueva matriz cultural y social donde el empleo deje de ser el fundamento que da derecho a tener otros derechos sociales. No es sensato seguir adosando al empleo remunerado la plenitud de los derechos económicos (ingreso), de los derechos sociales (protección social) y políticos (representación de intereses colectivos)...un sistema alternativo de políticas sociales debería asentarse en tres pilares universales: 1) garantía de ingreso básico, 2) salud y 3) educación. Complementariamente, programas selectivos que se ocupen verdaderamente de cuestiones excepcionales...».

«El ingreso ciudadano es un paso ineludible para ello. Las políticas de transferencia monetaria deberían concentrarse en una sola política de ingreso ciudadano que garantice la mayor cobertura. Otra vez, el primer paso es un ingreso ciudadano para la infancia, con claros diseños de su futura expansión».

*Rubén Lo Vuolo – idem*

Una **mirada estratégica** supone visualizar los conflictos, los procesos de reubicamiento que se están dando a nivel del Estado, las políticas, los actores; permite visualizar las movidas tácticas necesarias «para», sin necesariamente justificarlas en todos los planos.

A diferencia del 2004, que se estaba pensando programáticamente, durante el 2005 se pensó en un **proceso incremental de instalación de políticas** y los conflictos que esto desencadena al no visualizar una visión de paradigma.

Aparece una visión estratégica de instalación – de nuevo Estado Social– como reposicionamiento del Estado de Bienestar en sus pedazos múltiples que funcionan y otros que no; pero aún no hay una estrategia integral de desarrollo más allá de un gran paraguas que son los Uruguays, esto es lo que demanda una visión integral de desarrollo para todos los actores y que debe ser convocado por el nuevo gobierno.

Desde la propia fuerza política en lo electoral se instaló la construcción de un **marco estratégico**, y desde FESUR se fueron instalando espacios de reflexión, pero a los miembros del gobierno el primer semestre los absorbió el tema del presupuesto, y el reconocimiento de asumir un Estado perimido, burocratizado y fragmentado en muchos aspectos, que enlenteció la instalación de los cambios. Determinar si en el 2006 se instala efectivamente una lógica de planeamiento estratégico es clave. Podría cualitativamente instalarse una lógica de transformación desde lugares distintos, que se crucen con una mirada mayor y no quedar atrapados en los sectorialismos y fraccionamientos, ni en lo gubernamental sin la sociedad.

Se ve la existencia de masa crítica, sin embargo algunos aspectos no se logran sistematizar como se requiere. Debemos determinar si esto se debe a que se está desestructurando y construyendo un nuevo proceso, en esto de lo incre-

mental y lo paradigmático, o es que cuando se pasa determinado tiempo ya no se puede instalar.

Quedan planteadas las siguientes preguntas: ¿cuál va a ser la marca social de este gobierno?, ¿qué se plantea para futuro?, ¿qué es lo que plantea la opinión pública?

#### Es necesaria una reforma del Estado

- ▶ La práctica muestra la duplicación de servicios, lo que lleva a pensar sobre qué políticas sociales tenemos. Hay diferencias territoriales y locales. Es fundamental sistematizar y articular en el territorio.
- ▶ La instalación de diferentes reformas no se puede realizar en un solo quinquenio, se debe entonces transitar mecanismos de reformas permanentes en el mediano y largo plazo.
- ▶ El presupuesto estratégico aparece como un instrumento clave, el que requiere ser articulado con una visión de largo plazo.

Ser gobierno nacional implica asumir complejidades que no estuvieron dadas a nivel municipal. Las **dificultades en la coordinación** han mostrado problemas políticos que deben ser visualizados a tiempo.

#### ▶ Problemas de implementación y diseño.

- ▶ La puesta en funcionamiento de un **plan estratégico** requiere de un cronograma y una metodología que muestre la posibilidad de desarrollar los planes.
- ▶ Tensión entre la implementación de políticas específicas y la búsqueda de implementación de una política estratégica. Las políticas de emergencia deben de ser en el marco de políticas estratégicas para no quedar atrapadas en las inercias del sistema.
- ▶ La originalidad del plan de gobierno debía centrarse en lo social para generar el país productivo. La pregunta no es cómo lo so-

cial responde a lo económico, sino cómo la economía responde a lo social.

- ▶ **Importancia de la relación entre la sociedad civil y el poder político.** La reflexión sobre la participación de la sociedad civil en el gobierno, se ha hecho de manera separada desde ONGs y las organizaciones sociales, los partidos políticos y el movimiento sindical. Y ese modo de funcionar lleva a procesos diferentes lo que lleva a conclusiones y visiones diferentes.

- ▶ Se debe realizar una reflexión sobre los **tiempos de aplicación de las políticas**, sobre los tiempos políticos y los tiempos de las metas a mediano y largo plazo. Fijar metas en el mediano plazo o un plan de desarrollo social para el quinquenio, con medidas que articulen políticas más allá del Plan de Emergencia, o que lo acompañen articulando varios niveles.

- ▶ **Diferentes tiempos y urgencias** entre quienes provienen de la Universidad, de la política, de las ONGs., y de la esfera gubernamental. Otro mundo, que no ha sido nombrado, es el de los beneficiarios de esos proyectos. A veces los tiempos del mundo gubernamental corren más rápidos y desplanificadamente

- ▶ Generar **nuevas relaciones entre sociedad civil y Estado**, en un proyecto estratégico de mediano y largo plazo.

- ▶ El **espacio de incidencia** deben ser las organizaciones con sus representaciones y lo que estructuralmente se determine como espacios de la sociedad civil. Y la sociedad civil desde esos múltiples espacios debe construir una estrategia para incidir, para que la emergencia no coma el proyecto de transformación.

- ▶ Se interviene desde la economía social, desde las cooperativas, y especialmente desde el proceso de integración del MERCOSUR (aspiración que hoy se viene frustrando a nivel gubernamental, no tanto a nivel de sociedad civil).

## HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL Y DIVERSIDAD ENTRE AGENTES

Nuestro enfoque exige la presencia de un sector privado dinámico y moderno, junto con eslabonamientos activos con los mercados mundiales y un Estado eficiente. Es fundamental un esfuerzo sistemático para mejorar la productividad de los sectores que exhiben una brecha significativa respecto de las «mejores prácticas». Por otra parte, frente al mismo marco de «heterogeneidad estructural», lograr la eficiencia del Estado— del gobierno central, gobiernos locales, agencias normativas y empresas públicas — no es tarea fácil. Luego, es necesario ser selectivo también en el sentido de adoptar sólo la cantidad y calidad de las acciones que el Estado sea capaz de diseñar e instrumentar con eficiencia social, y concentrar los esfuerzos allí donde tendrán mayor impacto. Así se minimiza el riesgo de «fallas de gobierno».

*Ricardo Ffrench-Davis – idem*

### ▶ **Articulación de las políticas públicas para el desarrollo social**

- ▶ Debe haber elementos estructurales dentro de la normativa para lograr una coordinación eficiente y eficaz de las políticas entre los que son pares. La coordinación y centralización en las prioridades de las políticas públicas sociales es parte fundamental de su éxito o fracaso.
- ▶ En algunos casos se están discutiendo las políticas desde «chacras de poder» más que como políticas de Estado. No deben

salir sólo de los acuerdos políticos en el marco del Consejo de Gobierno, sino que se debe pensar cómo el Estado hace que esas políticas se lleven adelante orgánica y sistemáticamente.

- ▶ Las transformaciones sociales necesariamente son transformaciones estructurales, y deben ser culturales. Las mismas son lentas, lo que se debe tener en cuenta cuando se hacen proyectos a mediano y largo plazo. Para lo cual se necesita claridad conceptual junto al apoyo popular y la decisión política.

A veces se confunde corto plazo con emergencia, y largo plazo con estrategia. La emergencia, puede durar mucho tiempo, y la estrategia tiene que estar operando hoy. Es útil el término **políticas de desarrollo**, porque no pueden estar separadas la política económica de la política social en una visión integral. Asimismo la emergencia y las transformaciones estructurales deben ser asumidas a la par para no disociar el proyecto político alternativo que dio origen al cambio de partidos y que debe instalar un cambio de modelo y de paradigma.

El afirmar que no hay mejor política social que una buena política económica, es válido si nos planteamos una «economía política» y no solo un instru-

mental económico, y este parece ser uno de los nudos conflictivos de los gobiernos progresistas que se vienen consolidando en la región. La economía tiene que ver con la generación de riqueza, la resolución de las necesidades y la distribución de bienes públicos y privados; pero en general no se ven como actividades que favorecen el desempeño de la economía, ni la educación, ni la salud. Hablar de una economía política alternativa o políticas de desarrollo, o de la economía como cuestión social, o como procesos socio-económicos es mucho más amplio, es posicionar necesidades de la producción de bienes públicos y de la organización de la sociedad para un proceso inclusivo.

### *Estrategias de desarrollo socioeconómico*

Cuesta asumir que la exclusión es una dimensión que va más allá de los ingresos y que tie-

ne múltiples indicadores: abandono escolar, informalidad en el empleo, niveles de hacinamiento, etc. La exclusión tiene **expresión** es-

pecífica en el **territorio**, por tanto las **rutas de salida serán distintas**. Las políticas sociales deben estar vinculadas con rutas de salida que articulen proyectos de carácter productivo, que tienen que ver con las peculiaridades que se expresan en el territorio.

En el Uruguay, las **políticas de territorialidad** no se han dado, el trabajo local ha sido casi inexistente. Desde el MiDes se plantea la intención de tener **coordinadores territoriales**, para articular políticas en el territorio, y que la sociedad civil participe. Además del diagnóstico desde el Estado, es necesario un trabajo

compartido con la sociedad, con las organizaciones sociales, con la ciudadanía, en cada uno de los lugares.

En tal sentido, la **inserción del país a nivel internacional** hace que seamos una economía volátil, extremadamente vulnerable y además concentradora y excluyente. Debemos cambiar la inserción internacional del país en el contenido del valor agregado de los productos, el conocimiento de los productos, la concentración de las exportaciones, y para esto se hacen necesarias **políticas productivas activas**.

### POBREZA Y RIQUEZA

La distinción entre «bajos ingresos» y «fracaso de capacidades» es importante. Un análisis de la pobreza que se concentre sólo en los ingresos puede quedar muy lejos de lo que principalmente nos preocupa en la pobreza, a saber, la limitación de las vidas que algunas personas se ven forzadas a llevar. También puede no ofrecer orientación empírica en cuanto a la génesis y extensión de la privación. El centrarnos en el ámbito adecuado importa tanto para el estudio de la pobreza como para la investigación general sobre la desigualdad social.

*Amartya Sen – «Nuevo examen de la desigualdad»*

Uruguay necesita de una visión estratégica de desarrollo integral que piense en las próximas dos o tres décadas, es decir que no es el objetivo último el que hoy está implementando, pero lo que comienza ahora, y ahí podría decir que la experiencia regional y por eso lo del título «La larga marcha hacia la igualdad social», de un día para otro no se van a dar mecanismos de igualdad de inclusión, como sociedades de bienestar han tenido en la región Uruguay y Argentina. Quizás ya no se va a reconquistar de la misma manera, también se pone bajo sospecha el concepto de Estado de Bienestar que hubo, y es necesario pensar un Estado Social moderno, donde dé cuenta ya no solamente de la cuestión de los derechos, sino también de la iniciativa, del involucramiento, de las obligaciones y del rol de la ciudadanía en la gestión y el desarrollo de las propias políticas que no estaba en el Estado de bienestar de mediados de siglo XX, es decir que lo transformaba en un ser pasivo, y cuando vino el quiebre de estas sociedades no pudo ser un actor con capaci-

dad de respuesta. Surge del análisis que hay mucho inmediatez en parte, hay mucha visión estratégica que aún no se liga con este inmediatez de los planes de emergencia y por tanto para Uruguay no es nada menor como va a ligar el Plan de Emergencia a una concepción de largo plazo o no, en la que se estructure un nuevo paradigma de protección social integral para toda la sociedad y no solo para algunos. Esta es la discusión sobre cuál deberá ser el sistema de Políticas Sociales que se deberá dar el país de acuerdo a sus posibilidades y opciones.

Los riesgos son construir pasividad. Si el derecho de ser parte de una sociedad reclama de que exista la igualdad de posibilidades, es decir que todos tengan la posibilidad del acceso básico, también esto hay que ligarlo con la igualdad de oportunidades y con la iniciativa, es decir, no tienen que estar desligados—y éste es el gran aprendizaje de la región— y es que se constató de que no todos entran con la mis-

ma velocidad al mercado, por tanto es necesario generar mecanismos diversos. No hay que mirar todo el fenómeno de apuntalar a través de igualdad de posibilidades como negativo, el problema es que si la igualdad de posibilidades, es decir que exista un apoyo ciudadano, una transferencia, se liga con fortalecer rutas de autonomía para la iniciativa.

Todos queremos ejercer la libertad en igualdad, entonces la sociedad debe generar los mecanismos para ejercer la libertad, la libertad es básicamente poder hacer lo que se quiere en función de la relación con los otros. Por tanto si el hacer lo que quiere cada uno impide que los otros lo hagan, entonces el ejercicio de la libertad es de algunos y no de todos. Por eso la distinción entre libertad real y libertad formal es pertinente. Nosotros hoy tenemos en la región sociedades con libertad formal. Conquistamos la democracia política, pero no tenemos sociedades con libertad real que conquistan democracia social y económica. Los procesos actuales buscan ligar democracia política con democracia social y económica. En este sentido la autonomía es el acrecentamiento de la capacidad de relacionarse con los otros para que todos tengan la posibilidad no sólo para que algunos la puedan ejercer.

A veces nos estamos haciendo muchas trampas para poder analizar lo que estamos vivien-

do. Porque decimos que los pobres se hacen dependientes del clientelismo obviando las múltiples dependencias y faltas de iniciativa en otros sectores. Tenemos la dificultad de no generar a través de distintos mecanismos la capacidad de crítica para ejercer la libertad real, no que los otros nos resuelvan las cosas, sino poder resolverlas juntos. **Por eso también acá una cosa que se rescata: no se necesitan programas sociales que le resuelvan los problemas a la gente, sino que se necesitan programas sociales que apoyen a la gente a resolver sus problemas.**

En la medida que no existimos como humanos aisladamente, y entonces asumir la relación con los otros es ver como se produce una economía y una forma social donde yo soy parte de la relación con el otro, tanto en la cooperación como en la competencia y acá el tema es como equilibramos competencia con cooperación para que no existan mecanismos de fragmentación o de dependencia y clientelismo o de acumulación sólo en algunos. Una estrategia económica, una estrategia de desarrollo social va a tener que poner sobre la mesa de manera central como vincula a estos sectores, tanto al que ha generado el mecanismo del ghetto de la acumulación aislada, como aquellos que han generado del ghetto de la dependencia que la sociedad les dé sin ellos involucrarse en producir con la sociedad.

**El mundo ya no es ancho, pero sigue siendo ajeno. Si la tecnología redujo las distancias del territorio y la comunicación, la innovación cultural, económica y social, en el marco de un proyecto político universalista básico, deberá reducir las desigualdades y generar condiciones de apropiación y distribución equitativas. Esto implica la consolidación de políticas públicas sociales integrales con involucramiento de actores gubernamentales, del mercado y la ciudadanía para desarrollar, tanto a la economía como a la sociedad, en un proceso que configure sinergias y supere subdesarrollo, exclusión y dependencia de sectores sociales como del país.**

GABRIEL PAPA

La herencia del neoliberalismo en  
América Latina y los márgenes de  
maniobra de los gobiernos progresistas

NELSON VILLARREAL

Los progresistas y las estrategias de  
desarrollo social a mediano y largo plazo.



